

## Zukunftspotenzial entfalten: Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Aichele, Valentin; Litschke, Peter; Striek, Judith; Vief, Nils

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Aichele, V., Litschke, P., Striek, J., & Vief, N. (2020). *Zukunftspotenzial entfalten: Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67118-8>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention**

Analyse

# Zukunftspotenzial entfalten

Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung  
der UN-Behindertenrechtskonvention

**Valentin Aichele | Peter Litschke | Judith Striek |  
Nils Vief**



## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Die Autor\_innen

**Dr. Valentin Aichele, LL.M.**, ist seit 2009 Leiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Seine Arbeits- und Interessenschwerpunkte sind das Völkerrecht, Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs), menschenrechtliche Aktionspläne sowie Armut und soziale Ausgrenzung.

**Peter Litschke** ist Diplom-Politologe und seit 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Landesebene.

**Dr. Judith Striek, LL.M.**, ist Juristin und seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Landesebene und in der Entwicklungszusammenarbeit.

**Nils Vief** ist Politikwissenschaftler und arbeitet seit 2017 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, wo er aktuell zum digitalen Strukturwandel der deutschen Öffentlichkeit forscht. Zuvor arbeitete er am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

**Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention**

**Analyse**

# **Zukunftspotenzial entfalten**

Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der  
UN-Behindertenrechtskonvention

**Valentin Aichele | Peter Litschke | Judith Striek |  
Nils Vief**



# Vorwort

Verbunden mit dem Impetus, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen voranzubringen, haben zahlreiche Akteure in den letzten zehn Jahren Aktionspläne oder andere Programme aufgelegt, um fokussierter und wirksamer die Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention erfüllen zu können.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention hat den Politikansatz „Aktionsplan“ von Anfang an unterstützt. Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der Konvention im März 2019 hat sie die bestehenden Aktionspläne sowohl als eine Leistung eigener Art herausgestellt als auch das darin liegende beträchtliche Potenzial für die Zukunft hervorgehoben.

Die Erkenntnisse aus der vorliegenden Analyse zu den Aktionsplänen der Länder legen zuallererst Zeugnis ab von einer Entwicklung, die für die Implementierung von Menschenrechtsüberkommen in Deutschland bislang einmalig ist. Dass nahezu in allen Bundesländern qualifizierte politische Handlungsprogramme in Form von Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK existieren,

sucht seinen Vergleich. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Länder im Laufe der zehn Jahre offenbar voneinander gelernt haben und die Pläne konzeptionell und handwerklich voneinander profitiert haben müssen.

Absicht dieser Publikation ist, diese gemeinsame Lerngeschichte nicht bloß zu dokumentieren, sondern weiter zu befördern. Dahinter steckt die sachlich begründete Überzeugung, dass es notwendig ist, die Bemühungen um die Umsetzung der UN-BRK zu intensivieren, und dass gerade die mit den Aktionsplänen geschaffenen Strukturen für die ressort- und sektorenübergreifende Kommunikation weiter genutzt und verbessert werden sollten. Denn angesichts des Umsetzungsstandes der UN-BRK und der Größe der bleibenden Aufgaben erscheint der Politikansatz Aktionsplan praktisch alternativlos.

**Dr. Valentin Aichele, LL.M.**

Leiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>2 Aktionspläne im historischen Kontext</b>	<b>11</b>
<hr/>	
2.1 Politikansatz Aktionsplan	11
2.2 Die positive Implementationsgeschichte der UN-BRK	12
2.3 Das Zukunftspotenzial der Aktionspläne	13
2.4 Aktionspläne als Rezeptoren und Transmissionsriemen	14
2.5 Partizipation	14
2.6 Die UN-BRK als Lerngeschichte	15
<b>3 Methodisches Vorgehen</b>	<b>17</b>
<hr/>	
<b>4 Die Landesaktionspläne im Vergleich</b>	<b>19</b>
<hr/>	
4.1 Die Maßnahmentabellen	19
4.2 Politische Verankerung: Inkraftsetzung und politische Unterstützung	22
4.3 Rückbindung an die UN-BRK	24
4.4 Qualitätskriterien	26
4.4.1 Bestandsanalysen und Zielformulierung	26
4.4.2 Zeitangaben und Finanzierung	29

4.5	Die Querschnittsthemen der UN-BRK	31
4.5.1	Diskriminierungsschutz (Artikel 5 UN-BRK)	32
4.5.2	Frauen mit Behinderungen (Artikel 6 UN-BRK)	34
4.5.3	Kinder mit Behinderungen (Artikel 7 UN-BRK)	36
4.5.4	Bewusstseinsbildung (Artikel 8 UN-BRK)	38
4.5.5	Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK)	40
4.6	Gruppen in vulnerablen Lebenslagen	41
4.7	Mechanismen zur Normenprüfung	45
4.8	Regelungen zur Umsetzungssteuerung	47
4.9	Öffnungsklausel	49
4.10	Evaluation und Fortschreibung	51
<b>5</b>	<b>Übergeordnete Empfehlungen</b>	<b>54</b>
<hr/>		
<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>55</b>
<hr/>		
6.1	Die Landesaktionspläne	55
6.2	Sekundärliteratur	56
<b>Anhang: Prüfraster</b>		<b>59</b>
<hr/>		





## Zusammenfassung

Der politische Handlungsansatz „Aktionspläne“ hat sich im Zusammenhang mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) über eine Dekade hinweg von einer großen Unbekannten zu einem fast landläufig genutzten Instrument entwickelt.

Die vorliegende Analyse untersucht die derzeit in den Ländern geltenden Aktionspläne (Stichtag 01.11.2019) und prüft, ob die Länder die allgemeinen und menschenrechtlich spezifischen Fragen, die sich bei der Umsetzung der UN-BRK stellen, darin reflektieren und insbesondere, wie sie diese Fragen beantwortet haben. Dabei sucht sie zum einen nach guten und überzeugenden Lösungen, zum anderen überprüft sie, ob menschenrechtliche Mindeststandards, etwa zu Querschnitt und Prozessgestaltung, hinreichend zum Tragen gekommen sind.

Besonders wichtig ist etwa die Frage, welche handwerklichen Mittel genutzt wurden, um im Aktionsplan selbst die verbindlichen Ziele, Prinzipien und anderen Vorgaben der UN-BRK aufzugreifen (Rückbindung an die UN-BRK). Untersucht wird außerdem, ob und auf welche Weise es den Ländern gelungen ist, etwa spezifische Perspektiven von Frauen mit Behinderungen oder Kindern mit Behinderungen aufzugreifen und diese im Plan sichtbar zu machen (Querschnittsthemen). Die kriteriengeleitete vergleichende Analyse der Pläne soll Aufschluss darüber geben, ob der Plan gezielt die besonders marginalisierten und benachteiligten Gruppen von Menschen mit Behinderungen in den Blick nimmt (Gruppen in vulnerablen Lebenslagen). Nicht zuletzt ist etwa von Interesse, ob der

Aktionsplan den für die erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK wichtigen Komplex der Rechtsreform aufgreift (Mechanismen der Normenprüfung). Schließlich sollen übergeordnete Empfehlungen der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention die Weiterentwicklung der Pläne unterstützen.

Die einzelnen Komponenten in den Aktionsplänen der Bundesländer sind im Vergleich unterschiedlich überzeugend ausgefallen. Zwar weisen alle Pläne spezifische Stärken auf, einigen ist es jedoch besser gelungen als anderen, die unterschiedlichen konzeptionellen, handwerklichen wie menschenrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Teilweise gibt es große Lücken und gravierende Defizite zu konstatieren, teilweise dokumentieren die Pläne höchstes Problembewusstsein und äußerst geschickte Lösungsansätze. Als ein ebenso wichtiges wie erfreuliches Ergebnis ist festzuhalten, dass die Länder während des knapp zehn Jahre umfassenden Entstehungszeitraums voneinander profitiert haben und so eine länderübergreifende Lerngeschichte angestoßen haben.

Ein Fazit dieser Analyse ist, dass es signifikant besser gelingt, die Anforderungen der UN-BRK umzusetzen, wenn ein Aktionsplan als längerfristiger Prozess verstanden wird, der mit ausreichend Ressourcen unterlegt ist und Vorkehrungen trifft, um weitere Themen und Maßnahmen aufzunehmen. Nicht zuletzt ist entscheidend, dass dieser Prozess auf Augenhöhe gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen gestaltet wird.

# 1 Einleitung

Aktionspläne sind ein wichtiges Instrument, um die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in einem koordinierten Prozess kontinuierlich umzusetzen. Die vorliegende Publikation präsentiert die Ergebnisse einer länderübergreifenden Analyse der 16 Aktionspläne der Bundesländer zur Umsetzung der Konvention. Dazu wurden die verabschiedeten und öffentlich zugänglichen Aktionspläne anhand menschenrechtlicher Kriterien systematisch ausgewertet. Ziel dieser Publikation ist nicht, die Leistungen der Länder in ein Ranking zu überführen, sondern vielmehr praktische Hinweise zur zukünftigen Weiterentwicklung der Aktionspläne in den Ländern zu liefern.

Übergeordneter und leitender Maßstab der Analyse ist die UN-BRK. Aktionspläne zu ihrer Verwirklichung sollten das Ziel haben, die Rechte von Menschen mit Behinderungen umzusetzen und ihre gleichberechtigte Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft zu erreichen. Damit dies gelingen kann, müssen Aktionspläne aus menschenrechtlicher Sicht bestimmten Anforderungen genügen. Aus Sicht des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss), der die weltweite Umsetzung der Konvention überwacht, sollten sie menschenrechtsbasiert sein und von einem klaren Behinderungsbegriff im Rahmen des Menschenrechtsmodells ausgehen. Die Aktionspläne sollen angemessene Maßnahmen enthalten, die zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte beitragen. Darüber hinaus sollen Ziele und Indikatoren entwickelt werden, welche die Überwachung der Umsetzung ermöglichen.

Das Kapitel „Aktionspläne im historischen Kontext“ erläutert das Instrument der Aktionspläne im Kontext der UN-BRK und stellt sie als positives Beispiel für deren Umsetzungsgeschichte dar. Dabei wird deutlich, dass Aktionspläne ein großes Potenzial besitzen, auf das auch in den nächsten Jahren nicht verzichtet werden darf. Das daran

anschließende Kapitel 3 legt das methodische Vorgehen bei der Analyse der Landesaktionspläne offen.

Im Hauptteil, Kapitel 4: „Die Landesaktionspläne im Vergleich“, werden in thematischen Unterkapiteln die Ergebnisse der Analyse präsentiert und eingeordnet. Nach einer inhaltlichen Einführung in das jeweilige Thema und dessen menschenrechtlicher Bewertung wird dargestellt, wie die einzelnen Länder damit umgegangen sind. Neben den entsprechenden Tabellen und erläuternden Texten sind auch Beispiele guter Praxis einzelner Bundesländer aufgeführt. Anschließend gibt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention Empfehlungen, was bei der Entwicklung oder Fortschreibung eines Aktionsplans menschenrechtlich berücksichtigt werden sollte.

Die Unterkapitel von Kapitel 4 bilden verschiedene menschenrechtliche Aspekte der Aktionspläne ab. Dabei geht es um Darstellungsfragen (Aufbau der Maßnahmentabellen), inhaltliche Fragen (Rückbindung der Aktionspläne an die UN-BRK, Berücksichtigung von Querschnittsthemen der Konvention sowie Gruppen von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen), Qualitätskriterien (Zielformulierung und Bestandsaufnahmen sowie Zeitangaben und Finanzierung), strukturelle Fragen (Mechanismen zur Normenprüfung, Regelungen zur Umsetzungssteuerung, politische Verankerung) sowie um Fragen der Weiterentwicklung (Öffnungsklausel, Evaluation und Fortschreibung).

Gerade die in dieser Analyse identifizierten guten Praxisbeispiele sind als Anregung für die Weiterentwicklung der aktuellen Aktionspläne gedacht. Es wäre klug, ist aber auch mehr als geboten, die bestehenden Pläne kontinuierlich weiterzuentwickeln, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen durchzusetzen. Die Fortsetzung des Politikansatzes Aktionsplan erscheint praktisch alternativlos.

## 2 Aktionspläne im historischen Kontext

Kurz nach Ratifikation der UN-BRK durch Deutschland haben zunächst Rheinland-Pfalz (2010) und danach der Bund und Brandenburg (2011) Aktionspläne zur Umsetzung der Konvention verabschiedet. Mittlerweile haben alle Bundesländer einen Aktionsplan im weitesten Sinne in Kraft gesetzt. Der Bund sowie Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Niedersachsen und Thüringen haben ihren ersten Aktionsplan bereits fortgeschrieben; andere Bundesländer befinden sich derzeit im Prozess der Fortschreibung (zum Beispiel: Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz). Für das Land Berlin gelten derzeit noch anstelle eines Aktionsplans die „10 Behindertenpolitischen Leitlinien“; ein Aktionsplan im engeren Sinne wird gerade erarbeitet. Zudem liegen Evaluationsberichte zu verschiedenen Aktionsplänen vor.<sup>1</sup> Des Weiteren gibt es Aktionspläne von Kommunen,<sup>2</sup> Unternehmen, Organisationen, Institutionen, Universitäten und Behörden sowie eine Vielzahl weiterer menschenrechtlicher Aktionspläne.<sup>3</sup>

Im Fokus dieser Publikation stehen die Aktionspläne der 16 Bundesländer zum Stichtag 01.11.2019. Untersucht wurden die amtlichen (Druck-) Fassungen, ohne die etwaige Begleitkommunikation wie Presseerklärungen oder Beschlusserklärungen.<sup>4</sup> Sie geben zum Zeitpunkt der Publikation den aktuellen Referenzpunkt in den Ländern für die damit verbundenen Prozesse einer koordinierten Umsetzung der UN-BRK ab, sei es bezüglich der Umsetzung spezifischer Maßnahmen, sei es

für die Annäherung der politisch gesetzten Ziele in bestimmten Handlungsfeldern oder sei es als Gegenstand der Evaluation und der aktuellen Weiterentwicklung.

Teilweise firmieren Aktionspläne unter einer anderen Bezeichnung als Aktionsplan, etwa „Maßnahmenplan“ oder „Maßnahmenprogramm“. Zur Vereinfachung sind diese Varianten unter dem Begriff „Aktionsplan“ zusammengefasst.<sup>5</sup>

### 2.1 Politikansatz Aktionsplan

Die Vereinten Nationen haben bereits in den 1990er Jahren in Hinblick auf eine zielgerichtete und wirksame Gewährleistung und Förderung von Menschenrechten dafür geworben, Instrumente wie Aktionspläne (human rights action plans) zu nutzen.<sup>6</sup> Es handelt sich bei diesem Politikansatz um eine besondere Form von Strategie, die, basierend auf einer Bestandsaufnahme (baseline study), mit Zielen versetzt und entsprechenden Maßnahmen unterlegt ist. Die Umsetzung des Plans ist immer oder zumindest in wesentlichen Teilen einer Überprüfung zugänglich (Stichworte: benchmarking, Indikatoren). Wird ein Aktionsplan von einem staatlichen Akteur entwickelt und verabschiedet, bringt er eine politische Prioritätensetzung und die Absicht zum Ausdruck, in diesem Politikfeld zielgerichtet und effektiv zu handeln.

1 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2013, 2014), Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle (2016), Prognos (2014, 2016, 2017).

2 Vgl. dazu Rohrmann (2015).

3 Einen Überblick über die Aktionspläne auf verschiedenen Ebenen bietet die Internetseite „Gemeinsam einfach machen“ vom BMAS: [https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Aktionsplaene/aktionsplaene\\_node.html](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Aktionsplaene/aktionsplaene_node.html).

4 Siehe unter Literatur, Die Landesaktionspläne.

5 Die Mehrzahl der Bundesländer bezeichnet ihr Programm zur Umsetzung der UN-BRK als Aktionsplan (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Daneben gibt es noch die Bezeichnungen „Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket“ (Brandenburg), „Behindertenpolitische Leitlinien“ (Berlin), „Maßnahmenplan“ (Mecklenburg-Vorpommern) oder „Maßnahmenplan“ (Thüringen). Diese Publikation versammelt alle diese Ausprägungen unter der Bezeichnung „Aktionspläne“.

6 Vgl. Aichele (2003), S. 67–68.

Das Besondere an einem menschenrechtlichen Aktionsplan ist, dass damit das spezifische Ziel verfolgt wird, gerade den menschenrechtlichen Zielen und Verpflichtungen Rechnung zu tragen.<sup>7</sup> Da ein Aktionsplan immer auch in einem Prozess vorbereitet, begleitet und gesteuert wird, gelten auch für diesen die menschenrechtlichen Prinzipien wie Partizipation, Nichtdiskriminierung, Transparenz etc.

Zwar schreibt die UN-BRK den Vertragsstaaten nicht explizit vor, die Konvention im Rahmen eines Aktionsplans umzusetzen. Jedoch sind die Staaten im Allgemeinen verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention zu ergreifen (Artikel 4 UN-BRK). Die Rechte der Menschen mit Behinderungen können demnach mit unterschiedlichen Mitteln geachtet, geschützt und gewährleistet werden. Entsprechend setzt die UN-BRK etwa die Existenz von staatlichen Programmen, Konzepten und Strategien zur Umsetzung der Konvention voraus, zwingt jedoch keinen Staat, dies mit einem Aktionsplan zu betreiben. So die Theorie. Praktisch scheint es kaum anders zu gehen als mit einem Aktionsplan. Inklusionspolitik in Deutschland ist hochkomplex und eine Umsetzung der UN-BRK ohne ein strategisches, planerisches und koordinierendes Instrument und unter besonderem Ressourceneinsatz in den allermeisten politischen Handlungsfeldern wäre kaum denkbar. Der Politikansatz Aktionsplan erscheint nach dem Stand der Umsetzung in den Ländern und der Größe der bleibenden Aufgaben praktisch alternativlos.

Diese Entwicklung, das Instrument Aktionsplan zu nutzen, wird von Seiten der Vereinten Nationen nicht nur im Allgemeinen unterstützt. Vielmehr hat das für die UN-BRK verantwortliche Gremium in Bezug auf Deutschland eine Qualifizierung der existierenden Aktionspläne nahegelegt. So hat 2015 der UN-Fachausschuss, das mit der internationalen Überwachung der BRK-Umsetzung betraute Vertragsorgan der Vereinten Nationen, in den „Abschließenden Bemerkungen“ empfohlen, „dass die Bundesregierung, alle Landesregierungen und Kommunalverwaltungen übergreifende

menschenrechtsbasierte Aktionspläne aufstellen, die von einem klaren Behinderungsbegriff ausgehen und in denen sie angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte [von Menschen mit Behinderungen] festlegen sowie Ziele und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens“.<sup>8</sup> Die vorliegende Analyse knüpft an dieses Feedback des UN-Fachausschusses unmittelbar an, wenn sie die Pläne dahingehend untersucht, welche institutionellen Vorkehrungen und gestalterischen Mittel in den Plänen selbst dafür sorgen können und wie diesen Hinweisen Rechnung getragen werden kann.

## 2.2 Die positive Implementationsgeschichte der UN-BRK

Jenseits der aktuellen Frage, wie die Aktionspläne in Deutschland qualifiziert weiterentwickelt werden sollten, können die Aktionspläne zunächst als Teil der positiven Implementationsgeschichte der UN-BRK in Bund und Ländern gewertet werden.<sup>9</sup> Dabei ist die Anmerkung beinahe überflüssig, dass allein mit der bloßen Verabschiedung eines Aktionsplans die Lebenswelt von Menschen mit Behinderungen noch kein Stück besser gestaltet ist oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen wirksamer gesichert werden könnten. Überdies könnte ein Plan, der die UN-BRK etwa inhaltlich falsch aufgreift oder gar zur UN-BRK gegenläufige Ziele verfolgt, für die wirksame Umsetzung zu einem echten Hemmschuh werden.

Gleichwohl stellen die Aktionspläne aus Bund, Länder und Gemeinden sowie aus anderen gesellschaftlichen Sektoren, die seit 2009 in Deutschland zur besseren Umsetzung der UN-BRK entstanden sind, für sich genommen eine Errungenschaft dar, die unabhängig von der Bewertung ihrer konkreten Effekte als positiv gesehen werden sollte. Denn die Pläne sind zunächst Ausdruck einer politischen Prioritätensetzung für gesell-

<sup>7</sup> Ebd., S. 67.

<sup>8</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 8b.

<sup>9</sup> Vgl. Aichele (2019b), S. 4–10.

schaftliche Inklusion. Es ist sachlich geboten, aber auch viel wert, wenn Politik sich so positioniert. Diese politischen Entscheidungen sind dem Ziel verpflichtet, den Rechten von Menschen mit Behinderungen in dieser Gesellschaft den gebührenden Stellenwert zu sichern und große Verbesserungen anzustoßen. Sie können überdies als Leistung eigener Art gelten, weil ihre Entstehung von einer intensiven sektoren- und ressortübergreifenden Kommunikation und Partizipation getragen wird. Damit reichen sie doch weit über die behindertenpolitische Praxis, wie sie sich vor Inkrafttreten der UN-BRK darstellte, hinaus. Außerdem bündeln sie die politischen Vorhaben, schaffen Klarheit, sie versprechen Partizipation auf einem höheren Niveau, schaffen Räume für sektoren- und ressortübergreifende Arbeit und setzen Regeln für eine verbesserte Koordination der Umsetzung. Diese mobilisierenden Prozesse sind von einem wachsenden fachlichen, lebensweltlichen und gesellschaftspolitischen Bewusstsein begleitet, wenn es darum geht, das neue weiterführende Verständnis von „Behinderungen“ als Interaktion zwischen Umweltfaktoren und Menschen mit einer Beeinträchtigung tiefergehend zu reflektieren. Dieses Verständnis ist dann auf neue Felder politischen Handelns zu übertragen und gemeinsam in politikfähige Konzepte zu überführen.

## 2.3 Das Zukunftspotenzial der Aktionspläne

Den Aktionsplänen ist ein beträchtliches strukturiertes Zukunftspotenzial gemein. Dieses Potenzial liegt zum einen darin, ein unerfülltes Versprechen einzulösen, soweit ein Plan selbst noch nicht umgesetzt ist oder die darin angesprochenen übergeordneten Ziele noch nicht erreicht sind. Zum anderen fungieren Aktionspläne während der Umsetzung als Referenzpunkt, den Menschen mit Behinderungen und andere aufgreifen. Sie bieten auf der Basis der UN-BRK idealerweise konkretere Ansatzpunkte, um eine staatliche und gesellschaftliche Rechenschaftspflicht noch spezifischer einzufordern sowie staatliches Handeln und Politik an den in den Plänen selbst gesetzten Zielen und Versprechen zu messen.

Das Potenzial zeigt sich allerdings auch in den spezifischen Rahmenbedingungen, die für die Entwicklung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Pläne geschaffen wurden. Auf diesen lässt sich aufbauen – jetzt wie in der Zukunft. Sie sind die Strukturen, die zukünftige Vorhaben erleichtern und wirksamer zu machen versprechen. Angesprochen sind damit etwa die spezifischen Räume, Regeln und Praktiken für Interaktion, zur Partizipation und des Mainstreamings sowie alle anderen Vorkehrungen, mit denen ein Land auch in Zukunft besser sicherstellen kann, dass die gesellschaftspolitische Zielsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen schneller und besser erreicht wird als ohne den Rahmen der Aktionspläne.

Gerade die spezifisch geschaffenen Strukturen und erweiterten institutionellen Kompetenzen schaffen günstige Bedingungen – also beispielsweise die Anerkennung einer federführenden Stelle innerhalb eines Organisationszusammenhangs einer Landesregierung, die Benennung von Kompetenz- und Koordinationsstellen in den Landesressorts, gesondert eingerichtete Beratungsstrukturen durch zivilgesellschaftlich besetzte Gremien, die bessere Sicherstellung von barrierefreier Kommunikation und Partizipation und die Schaffung von sektoren- und ressortübergreifenden Verständigungsräumen, in denen Widersprüche produktiv aufgelöst werden können. Nicht zuletzt muss der wohletablierte Kontakt zu den Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden zum Potenzial von Aktionsplänen hinzugerechnet werden – ein Potenzial, das bei der weiteren Zusammenarbeit bei der Fortentwicklung der Pläne zur Entfaltung gebracht werden kann.

Dieser Kontakt von staatlichen Stellen mit Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden ist vielerorts gesucht und gefunden worden, um die Erfahrung und Expertise von Betroffenen aufzugreifen; diese Schnittstelle nunmehr aufzugeben würde bedeuten, auf eine gebotene und bewährte Wirkungsform zu verzichten.

All diese Aspekte tragen nicht nur der Tatsache Rechnung, dass Deutschland, und zwar Bund und Länder, dazu verpflichtet sind, die UN-BRK umzusetzen und dafür geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Sie zielen auch speziell darauf ab, gerade die Ziele und Prinzipien der Konvention (also gleich-



berechtigte Partizipation, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Barrierefreiheit, angemessene Vorkehrungen etc.) in der Inklusionspolitik auf allen staatlichen Ebenen praktisch zu verankern und überdies mit mehr Nachdruck dafür zu sorgen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden.

Gerade im Blick auf den weiterhin bestehenden großen Handlungsbedarf in den Ländern wäre es nicht nur ein fatales Signal, die Aktionspläne nicht mehr weiterzuführen oder sie gegen seichte Leitlinien oder Programmatik einzutauschen. Vielmehr sollten gerade die über Jahre hinweg aufgebauten spezifischen Rahmenbedingungen der Aktionspläne genutzt werden, um die auch über die Vereinten Nationen vermittelten inhaltlichen Aufgaben in der zukünftigen Umsetzungsphase weiter mit Kraft und Verve zu erfüllen.<sup>10</sup>

## 2.4 Aktionspläne als Rezeptoren und Transmissionsriemen

Die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses von 2015 stärken, wie oben bereits angedeutet, Aktionspläne als Umsetzungsinstrument im Allgemeinen. Darüber hinaus haben sie auf der inhaltlichen oder programmatischen Ebene wichtige Impulse für die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland geliefert – und tun es immer noch.

Eine wichtige, dieser Analyse übergeordnete Fragestellung lautet daher, ob es im Falle der seit 2015 neu in Kraft gesetzten Pläne gelungen ist, die Abschließenden Bemerkungen auf der inhaltlichen Ebene aufzugreifen. Das andernorts veröffentlichte Ergebnis zeigt, dass hier die Länder noch sehr viel systematische Arbeit werden leisten müssen.<sup>11</sup> Die wenigsten Länder haben es nachweislich geschafft, die Umsetzungsaufgaben aus der Staatenprüfung 2015 in die laufenden Aktionspläne zu integrieren. Es bleibt also das Erfordernis bestehen, die „neuen“ Impulse von außen – ins-

besondere von Seiten der Vereinten Nationen – zu integrieren. Hierfür bieten sich die laufenden Aktionspläne geradezu an.

Es ist eine Aufgabe der Länder, diese Hinweise auf allen staatlichen Ebenen auf Relevanz zu prüfen und dann wirksam umzusetzen. Die Abschließenden Bemerkungen unterstreichen die Ziele und die existierenden staatlichen Verpflichtungen, beispielsweise wenn es um die Rechte auf Bildung, Arbeit, Gesundheit und Wohnen geht, den Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung oder den Schutz vor Gewalt in Psychiatrien, Wohneinrichtungen und Arbeitsstätten. Die über 62 Empfehlungen zeigen auf, an welchen Stellen Defizite in der bisherigen Umsetzung der UN-BRK erkannt worden sind, und konkretisieren teilweise, wie diese behoben werden können.

Was liegt für die Landespolitik näher, als diese Hinweise im Rahmen der bestehenden Aktionsplanprozesse zu prüfen und sie darin aufzunehmen? Gerade ein Aktionsplan kann ein geeignetes Instrument sein, um genau diese Empfehlungen in Ziele und Maßnahmen zu überführen und umzusetzen. Die Offenheit und Flexibilität der Aktionspläne wird auch in Zukunft neu auf den Prüfstand gestellt werden, zum Beispiel 2021 oder später, wenn der UN-Fachausschuss seine nächsten Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland veröffentlichen wird.

## 2.5 Partizipation

Menschen mit Behinderungen sind Expert\_innen in eigener Sache. Mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung tragen sie entscheidend zum Gelingen eines Aktionsplans bei. Die Analyse untersucht auch die Frage, ob und wie Menschen mit Behinderungen in die Aktionsplanprozesse – laut Plan – einbezogen sind (siehe Kapitel 4).

Auch der UN-Fachausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen betont, dass Deutschland Rahmenbedingungen für die Partizipation

10 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019), S. 69.

11 Ebd., S. 63.

von Menschen mit Behinderungen entwickeln und Mittel dafür bereitstellen muss. Zudem ist die Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei Belangen, die sie betreffen, eine direkte Verpflichtung aus der Konvention<sup>12</sup> und wird näher ausgeführt in den Allgemeinen Bemerkungen des UN-Fachausschusses.<sup>13</sup>

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Bezug auf Aktionspläne hat dabei verschiedene Dimensionen: Dies betrifft die Beteiligung bei der Erstellung des Aktionsplans, der Umsetzungssteuerung, der Evaluation und der Fortschreibung. Darüber hinaus sollten Menschen mit Behinderungen auch partizipativ in Prozesse aus den Aktionsplänen eingebunden sein, wie etwa bei Bestandsaufnahmen oder Normenprfungen.

## 2.6 Die UN-BRK als Lerngeschichte

Die Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene ordnet sich in einen weltweiten historischen Trend ein, den Rechten von Menschen mit Behinderungen einen neuen Stellenwert einzuräumen und eine gleichberechtigte Teilhabe aller sicherzustellen. Diese menschenrechtlichen Ziele der UN-BRK flankieren auch die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Agenda 2030), die eine inklusive Ausgestaltung der Gesellschaft mit all ihren Subsystemen unterstützen.

Der Trend zu mehr Inklusion zeigt sich allein schon an den sprunghaft gestiegenen Ratifikationen der UN-BRK (Stand November 2019: 180 Ratifikationen). Zudem vertieft sich das Verständnis für ihre Anliegen, die zunehmend in konkrete Schritte überführt werden. So hat die UN-BRK als recht junges Menschenrechtsbereinkommen – sie wurde im Jahr 2006 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet – sehr schnell einen hohen Zuspruch bei der internationalen Staatengemeinschaft erfahren.

Dass die Mitgliedstaaten zur UN-BRK im Laufe der Zeit die Inhalte der Konvention immer besser verstehen, also „lernen“, lässt sich an vielen Ebenen festmachen, beispielsweise an der Weiterentwicklung der normativen Ebene: Die Interpretation und Auslegung der in der Konvention enthaltenen Rechte kristallisiert sich erst nach und nach heraus, beginnend mit der Entstehung der Konvention, an der die Zivilgesellschaft in breitem Maße beteiligt war, über Dokumente des UN-Fachausschusses bis hin zu nationalen und internationalen Diskursen sowie der innerstaatlichen Umsetzung der Konvention.

Mit der Verabschiedung der UN-BRK ging ein Paradigmenwechsel einher, der auch in Deutschland noch zu vollziehen ist: weg von einer Politik der fremdbestimmenden Fürsorge, hin zu einer Politik der Selbstbestimmung und der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Durch den menschenrechtlichen Ansatz der Konvention wurde deutlich gemacht, dass der Staat die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten, zu schtzen und zu gewährleisten hat.

Zu diesen fundamentalen Veränderungen ist auch das neue Verständnis von Behinderung zu rechnen.<sup>14</sup> Stand früher bei der Betrachtung von Behinderung das medizinisch-defizitäre Modell im Vordergrund, also der sogenannte Defizit-Ansatz, bei dem Behinderung als Nachteil gesehen wurde, so hat sich durch die UN-BRK ein neues Verständnis von Behinderung etabliert: Behinderung wird nicht mehr als nachteilig oder als Makel oder Defizit betrachtet, sondern als Bestandteil der menschlichen Vielfalt. In diesem Sinne bereichern Menschen mit Behinderungen die Gesellschaft. Menschen mit Behinderungen werden nicht aufgrund ihrer längerfristigen Beeinträchtigung an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft gehindert, sondern durch die Wechselwirkung ihrer Beeinträchtigung mit verschiedenen Barrieren.<sup>15</sup> Es gilt, diese Barrieren abzubauen, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen.

Kurzum: Die Umsetzung der UN-BRK in den Bundesländern durch Aktionspläne ist damit Teil einer

12 Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK.

13 Vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018b).

14 Vgl. Bielefeldt (2009).

15 Vgl. Artikel 1 UN-BRK.



zivilisatorischen Lerngeschichte, und zwar einer internationalen.<sup>16</sup>

Die Umsetzungsaufgaben auf dem Weg hin zur inklusiven Gesellschaft in Deutschland sind komplex. Wie es ohne ein strategisches Aktionsprogramm gelingen soll, Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte und barrierefreie Teilhabe an unserer Gesellschaft zu ermöglichen, ist bislang nicht aufgezeigt worden. Damit stellt sich der Aktionsplan als Politikansatz auch in Zukunft als alternativlos dar.

---

16 Vgl. Aichele (2019b), S. 4–10.

### 3 Methodisches Vorgehen

Gegenstand der Analyse sind die Aktionspläne der 16 Bundesländer, wie sie zum Zeitpunkt der Untersuchung (Stichtag: 01.11.2019) in Kraft waren und die den aktuellen zentralen Referenzpunkt in den Ländern für die Prozesse der koordinierten Umsetzung der UN-BRK abgeben.

Die Dokumente wurden mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht. Ausgangspunkt sind folgende Fragestellungen:

- Inwiefern werden in den Plänen zentrale Ziele, Prinzipien und Vorgaben der UN-BRK aufgegriffen?
- Inwiefern sind die Pläne in geeigneter Weise strukturiert und enthalten etwa geeignete Zielformulierungen, eine Bestandsanalyse etc.?
- Inwiefern werden in der Prozessgestaltung menschenrechtliche Mindeststandards berücksichtigt (zum Beispiel Partizipation von Menschen mit Behinderungen)?
- Inwiefern werden Querschnittsthemen der UN-BRK aufgenommen und Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen berücksichtigt?
- Inwiefern sind Mechanismen zu Normenprüfung, Öffnungsklauseln, Evaluierungen und Fortschreibungen der Landesaktionspläne vorgesehen?

In den Blick genommen wurden somit nicht nur die inhaltliche Ausgestaltung, sondern auch handwerkliche Aspekte der Landesaktionspläne. Da sich bei Aktionsplänen immer die gleichen konzeptionellen, strukturellen oder gestalterischen Fra-

gen stellen, wurde die Entwicklung des Prüfrasters auch von der Überlegung geleitet, die wichtigsten Komponenten von Aktionsplänen aufzugreifen, wie beispielsweise die Formulierung von Zielen oder die Durchführung von Bestandsanalysen.

Die Analyse der Aktionspläne basiert auf einem Prüfraster (siehe Anhang). Dieses umfasst zehn Themenfelder, die mit differenzierten Prüffragen unterlegt sind. Auf dieser Grundlage wurden insgesamt 20 inhaltliche Kategorien gebildet, für die bestimmte Ausprägungen definiert wurden. Soweit sie nicht durch die Prüffrage selbst vorgegeben waren, wurden die Ausprägungen induktiv – also während der Lektüre der Aktionspläne – festgelegt. Das Prüfraster entwickelte und präziserte die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention zusammen mit Nils Vief.

Die Untersuchung soll jedoch nicht nur die Verschiedenheit der Aktionspläne beschreiben, sondern auch bewerten, wie vielversprechend die einzelnen Themenbereiche berücksichtigt wurden. Dort, wo eine solche Bewertung sinnvoll möglich war, wurden die Ausprägungen der Kategorien zusätzlich in ein dreistufiges Wertungssystem (grün, gelb, rot) eingeordnet.

Die Bewertungen basieren auf zentralen Anforderungen der UN-BRK, spezifischen menschenrechtlichen Anforderungen an Aktionspläne<sup>17</sup> sowie bisher erschienenen Untersuchungen<sup>18</sup> und dem Input von Akteuren bei der Erstellung von Aktionsplänen. Die Bewertungsgrundlagen sind als Teil des Prüfrasters dem Anhang zu entnehmen. Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse werden in den Kapiteln 4.1 bis 4.10 jeweils tabellarisch dargestellt. Die Begleittexte erläutern die aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

<sup>17</sup> Vgl. Palleit (2010); UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015).

<sup>18</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2013, 2014), Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016).

wichtigsten Bewertungen und Zusammenhänge der Befunde.

Die Analyse entlang des beschriebenen Prüfrasters stellt notwendigerweise eine starke Vereinfachung der Komplexität der Landesaktionspläne dar. Die Bewertung soll somit nicht im Sinne eines Rankings der Bundesländer verstanden werden, sondern vielmehr wichtige Aspekte für die gelungene Ausrichtung von Aktionsplänen in den Vordergrund rücken. Für jedes Unterkapitel werden daher zudem Komponenten aus einzelnen Aktionsplänen als gute Beispiele herausgestellt und Empfehlungen formuliert.

Für mehrere Länder gelten Besonderheiten, die methodisch berücksichtigt werden mussten: Erstens hat Berlin bisher keinen Aktionsplan im engeren Sinne veröffentlicht, sondern ein Dokument aus zehn Behindertenpolitischen Leitlinien,<sup>19</sup> zu dem am 8. Mai 2015 eine weitere Konkretisierung<sup>20</sup> herausgegeben wurde. Da eine Sammlung programmatischer Sätze noch keinen Aktionsplan im engeren Sinne ausmacht, hätten diese ausgespart bleiben können. Dennoch hat sich die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention – auch im Blick auf die aktuellen Arbeiten des Landes Berlin an einem Aktionsplan – entschieden, beide Dokumente zusammengefasst mit in diese Analyse einzubeziehen. Charakterisiert als Leitlinien, schneiden diese gegenüber Aktionsplänen notgedrungen schlechter ab. Die Länder Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen haben bereits einen zweiten Plan veröffentlicht, der jeweils das Ergebnis der Fortschreibung des vorherigen Dokuments darstellt. Hier wurden ausschließlich die neuen Pläne analysiert.<sup>21</sup>

Für die Interpretation der nachfolgend dargestellten Ergebnisse muss auf zwei Beschränkungen hingewiesen werden:

Erstens wurde nur das analysiert, was von den Ländern in ihren Aktionsplänen zu Papier gebracht

wurde. Ein Abgleich zwischen den Selbstauskünften der Länder über ihre politischen Maßnahmen zur UN-BRK und ihrer tatsächlichen Behindertenpolitik wurde nicht vorgenommen. Die Analyse kann folglich keine Aussagen darüber treffen, ob die Aktionspläne auch tatsächlich so umgesetzt wurden, wie in den Plänen beschrieben. Die Untersuchung bietet also keine neuen Erkenntnisse zur Entstehungsgeschichte, zur Qualität der Prozesse, zum aktuellen Umsetzungsstand oder gar zur Wirkung einzelner Maßnahmen.

Die zweite Beschränkung basiert auf der Tatsache, dass die Kriterien der Prüfung nicht umfassend sein können. Zusammengeführt zu einem Prüfraster, bilden die Kriterien notgedrungen eine Auswahl aus dem Spektrum relevanter Gesichtspunkte – von Aktionsplänen im Allgemeinen wie zur Umsetzung der UN-BRK im Besonderen.

Es wurde ein systematischer Vergleich der Aktionspläne nach inhaltlichen und formalen Kriterien vorgenommen. Auf der inhaltlichen Ebene liefert die Analyse beispielsweise Erkenntnisse darüber, wie bestimmte Artikel der UN-BRK in den Plänen verankert wurden (etwa Querschnittsthemen der Artikel 5–9), wie die Ziele der UN-BRK aufgegriffen und welche Selbstansprüche zu deren Umsetzung daraus abgeleitet wurden (umfassend oder mit Einschränkungen), auf welche Bereiche vor allem fokussiert wurde und welche Regelungen die Verfasser\_innen zur Umsetzungssteuerung, Evaluation und Fortschreibung der Pläne getroffen haben. Des Weiteren können die Länderprogramme nach formalen Kriterien wie Aufbau, Struktur und vor allem der Informationstiefe der dort getätigten Angaben unterschieden werden.

Die Analyse bewertet nicht, inwieweit die im Aktionsplan aufgenommenen Ziele und Maßnahmen den normativen Vorgaben der UN-BRK entsprechen – diese so wichtigen wie interessanten Fragen bleiben anderen Untersuchungen, etwa entsprechend ausgerichteten Evaluationen, überlassen.

<sup>19</sup> Vgl. Der Senat von Berlin (2011).

<sup>20</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin (2015).

<sup>21</sup> Während die Pläne von Brandenburg und Rheinland-Pfalz ausdrücklich den Selbstanspruch formulieren, die vorherigen Pläne zu ersetzen, positioniert der niedersächsische Plan sich hier nicht eindeutig. So wird im Vorwort beispielsweise auf allgemeine Erläuterungen aus dem Vorgängerplan verwiesen. Da der Plan den Lesenden aber insgesamt das Bild eines eigenständigen Plans vermittelt, auch weil alle nicht abgeschlossenen Maßnahmen erneut in den neuen Plan aufgenommen wurden und es keinen eindeutigen Hinweis auf eine kumulative Ausrichtung gibt, wurde das Dokument als eigenständiger Plan ausgewertet.

## 4 Die Landesaktionspläne im Vergleich

Die meisten der hier beleuchteten Aktionspläne sind nach dem folgenden Schema aufgebaut: Zunächst finden sich Grußworte und eine Einleitung. Darauf folgen inhaltliche Kapitel zu einzelnen Lebensbereichen wie etwa Bildung, Wohnen, Arbeit (diese werden meist als Handlungsfelder bezeichnet), die sich häufig in Unterkapitel aufgliedern. Die Handlungsfelder haben zudem oft verschiedene Bestandteile: die Beschreibung des Ist-Zustandes in Bestandsanalysen sowie die Beschreibungen von Maßnahmen zur Planung von konkreten Schritten zur Verbesserung des Ist-Zustandes. Die Querschnittsthemen aus der UN-BRK – etwa die Rechte von Frauen mit Behinderungen sowie Kindern mit Behinderungen, Nichtdiskriminierung, Bewusstseinsbildung oder Zugänglichkeit – greifen die Aktionspläne zumeist auch als Querschnittsthemen auf. Das heißt, dass diese Themen ein wichtiger Bestandteil in allen anderen Handlungsfeldern sind. Was dies dann konkret für die Umsetzung dieser Querschnittsanliegen heißt, ist in den einzelnen Plänen unterschiedlich ausgestaltet. Fragen zu Öffnungsklauseln, Evaluation und Fortschreibung folgen in einigen Aktionsplänen zumeist am Ende.

### 4.1 Die Maßnahmentabellen

Die Maßnahmentabellen sind ein zentraler Teil der Aktionspläne. Auch wenn die anderen Teile der Pläne wichtig sind, um den gemeinsamen Rahmen zu definieren, werden in den Maßnahmentabellen konkrete Handlungsansätze dargelegt, die sicherstellen sollen, dass die Ziele des Aktionsplans erreicht werden. Zur Nachvollziehbarkeit ist es erforderlich, dass die Maßnahmen in Bezug gesetzt werden zu den anderen Teilen der Aktionspläne. Das kann entweder durch die Zuordnung der

Maßnahmen zu den Handlungsfeldern oder, wo vorhanden, zu den Unterkapiteln geschehen oder auch durch eine Liste der Maßnahmen im Anhang.

Um zu einem guten Gelingen der Umsetzung der Aktionspläne beizutragen, ist eine möglichst genaue Formulierung der Maßnahmen sinnvoll. Bestimmte Informationen sollten immer enthalten sein, etwa darüber, welche Laufzeiten geplant sind, wer für die Umsetzung zuständig ist, welche weiteren Akteure beteiligt werden sollen und wie die Finanzierung sichergestellt ist.

#### Einschätzung

Zwölf Pläne ordnen die Maßnahmentabellen jeweils direkt den dazugehörigen Handlungsfeldern oder Unterkapiteln zu. Nur in den Plänen aus Bayern, Berlin, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern werden sie gesammelt im Anhang dargestellt. Die einzige Angabe, die sich in allen Tabellen findet, sind die Zuständigkeiten der jeweiligen Ministerien für die Umsetzung der Maßnahmen. Im hessischen Aktionsplan werden die Zuständigkeiten zwar detailliert ausgewiesen, sie beziehen sich aber auf die Teilziele, nach denen auch die Tabellen gegliedert sind. Dort, wo es mehrere Maßnahmen pro Teilziel gibt, ist nicht klar ersichtlich, wie sich die Zuständigkeiten der Ministerien auf diese Maßnahmen verteilen.<sup>22</sup>

Nur in drei Aktionsplänen ist die Beteiligung weiterer Akteure nicht ausgewiesen (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen). Hier ist nicht klar, ob diese Pläne solche Kooperationen nicht vorsehen oder ob jeweils nur das federführende Ressort angegeben wurde. In allen anderen Plänen ist die Beteiligung weiterer Akteure ersichtlich.

---

22 Siehe z.B. Maßnahme 5.1; Hessisches Sozialministerium (2012), S. 63.

**Tabelle 1: Aufbau der Maßnahmentabellen**

	Zuordnung der Maßnahmentabellen im Plan	Zuständigkeiten der Ministerien ersichtlich	Beteiligung weiterer Akteure ersichtlich	Laufzeiten festgelegt	Zielbeschreibungen in Maßnahmentabellen vorhanden	Finanzierung ersichtlich
Baden-Württemberg	Unterkapitel	ja	ja	ja	nein	nein
Bayern	Anhang	ja	nein	ja	nein	nein
Berlin	Anhang	ja	ja	ja	ja	nein
Brandenburg	Handlungsfelder	ja	ja	ja	ja	ja
Bremen	Handlungsfelder	ja	ja	ja	nein	nein
Hamburg	Anhang	ja	ja	ja	ja	nein
Hessen	Handlungsfelder	nicht eindeutig	ja	ja	ja	nein
Mecklenburg-Vorpommern	Anhang	ja	nein	ja	ja	nein
Niedersachsen	Handlungsfelder	ja	nein	nein	ja	nein
Nordrhein-Westfalen	Unterkapitel	ja	ja	ja	nein	nein
Rheinland-Pfalz	Handlungsfelder	ja	ja	ja	ja	nein
Saarland	Handlungsfelder	ja	ja	ja	nein	nein
Sachsen	Handlungsfelder	ja	ja	ja	nein	ja
Sachsen-Anhalt	Unterkapitel	ja	ja	ja	nein	nein
Schleswig-Holstein	Handlungsfelder	ja	ja	ja	nein	nein
Thüringen	Handlungsfelder	ja	ja	ja	ja	nein

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Zuordnung der Maßnahmentabellen im Plan**

Unterkapitel	Die Maßnahmentabellen/Übersichten sind im Plan den Unterkapiteln zugeordnet.
Handlungsfelder	Die Maßnahmentabellen/Übersichten sind im Plan den Handlungsfeldern zugeordnet.
Anhang	Die Maßnahmentabellen/Übersichten sind im Plan lediglich im Anhang aufgeführt.

**Alle weiteren Kategorien:**

(Zuständigkeiten der Ministerien ersichtlich; Beteiligung weiterer Akteure ersichtlich; Laufzeiten festgelegt; Zielbeschreibungen in Maßnahmentabellen; Finanzierung ersichtlich)

ja	Die entsprechenden Angaben werden in den Maßnahmentabellen/Übersichten aufgeschlüsselt.
nicht eindeutig	Die entsprechenden Angaben in den Maßnahmentabellen/Übersichten lassen sich nicht eindeutig zuordnen.
nein	Die Maßnahmentabellen/Übersichten enthalten keine entsprechenden Angaben.

In Bezug auf die Laufzeiten fällt auf, dass diese auch im überarbeiteten Aktionsplan von Niedersachsen komplett fehlen. In den übrigen Plänen unterscheiden sie sich nur dahingehend, ob sie überprüfbare Abschlusszeiten für die Maßnahmen enthalten oder nicht.

Die Zielbeschreibungen werden von acht Plänen nicht auf die Maßnahmentabellen, sondern allgemein auf die Handlungsfelder bezogen (Baden-

Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Eine direkte Verknüpfung der Ziele und Maßnahmen erfolgt in den Plänen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Dabei erfolgt in Berlin die Zielbeschreibung in Bezug auf die Tabellen und in Mecklenburg-Vorpommern nur stichwortartig.

Bei der Finanzierung der Maßnahmen sind nur in den Plänen von Brandenburg und Sachsen systematische Angaben zu finden. In den anderen Plänen gibt es keine klaren Zuordnungen.

Da die Maßnahmen ein Kernstück für die Umsetzung der Aktionspläne sind, sollte ihnen besonderes Augenmerk gelten. Grundsätzlich wäre zu begrüßen, wenn die einzelnen Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans SMART formuliert sind, das heißt: Die Ziele müssen spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und terminiert sein. Die Anwendung der SMART-Kriterien könnte vielen Aktionsplänen zu einem echten Konkretisierungsschub verhelfen. Allerdings ist es häufig schwierig, Messbarkeit für menschenrechtliche Ziele sicherzustellen, weil es bei der Umsetzung der Menschenrechte um komplexe Sachverhalte geht. Um die Kommunikation zu erleichtern, auch im Rahmen einer Evaluation, bietet es sich an, Ziele und Maßnahmen durchgehend zu nummerieren.

Die Darstellung aller weiteren Akteure, die im Aktionsplan involviert sind, erhöht die Transparenz in den Prozessen, die die Erstellung und Umsetzung von Aktionsplänen begleiten. Bei mehreren beteiligten Akteuren sollte die Federführung sichtbar sein, um für alle Beteiligten offenzulegen, wer für die Umsetzung ansprechbar ist.

Bei einer möglichst konkreten Darstellung der Laufzeiten wird zum einen transparent gemacht, in welchem Zeitraum die Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Zum anderen erleichtert es die Überprüfung, ob eine Maßnahme im vorgesehenen Zeitraum durchgeführt wird oder ob es zu Verzögerungen kommt. Das sind wichtige Informationen für alle an der Umsetzung Beteiligten, insbesondere für die Zivilgesellschaft und andere Stellen, die die Umsetzung begleiten.

Eine gute Zielbeschreibung trägt dazu bei, dass man den großen Rahmen der Ziele nicht aus den Augen verliert. Es wird zudem festgelegt, durch welche konkreten Maßnahmen diese Oberziele, im Zusammenspiel der verschiedenen Teilziele, zu erreichen sind.

Bei der Darstellung der Finanzierung wird der Kostenrahmen jeder Maßnahme und ihrer Einzelposten sichtbar gemacht. Weiterhin ist die Konkretisierung des betreffenden Haushaltsjahres (soweit

zutreffend) wichtig, um zu gewährleisten, dass die Mittel für die Umsetzung der Maßnahmen entsprechend eingeplant und angemeldet werden.

### Gutes Beispiel

Als gutes Beispiel kann hier Brandenburg hervor gehoben werden. Die Maßnahmen entsprechen den oben formulierten Kriterien und enthalten eine nachvollziehbare Darstellung der Laufzeiten, Zuständigkeiten, Zielbeschreibungen und der Finanzierung.

### Empfehlungen

- Der besseren Übersichtlichkeit wegen empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, die Maßnahmen direkt in den Kapiteln der Handlungsfelder oder, falls vorhanden, in deren Unterkapitel aufzuführen und nicht im Anhang. Das erleichtert die Auffindbarkeit und Verständlichkeit deutlich.
- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, die Zuständigkeiten in den Aktionsplänen festzulegen, da dies Transparenz gewährleistet und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung sichert. Dies sollte möglichst detailliert geschehen, bis in die Abteilungs- oder Referatsebene. Wichtig ist ebenfalls, dass die Beteiligung weiterer Akteure ersichtlich ist.
- Für die Maßnahmen in den Tabellen sollten möglichst konkrete Laufzeiten (einschließlich Beginn und Abschluss) enthalten sein.
- Für Zielbeschreibungen empfiehlt es sich, allgemeinere Oberziele auf der Ebene von Handlungsfeldern zu definieren und diese dann durch Teilziele zu ergänzen, die sich auf die Maßnahmenebene beziehen. Diese Teilziele können auch in den Unterkapiteln angelegt sein, falls diese im Plan enthalten sind.
- Aus den Maßnahmentabellen sollte die Aufschlüsselung der Finanzierung für einzelne Maßnahmen und, soweit vorhanden, Teilziele ersichtlich werden. Dazu gehört auch die Benennung der jeweils federführenden Akteure, der Zeitrahmen und die Höhe der Leistungen.



## 4.2 Politische Verankerung: Inkraftsetzung und politische Unterstützung

Die Aktionspläne verfolgen das Ziel, Maßnahmen für Inklusion als Querschnittsthema ressortübergreifend zu verankern.<sup>23</sup> Der Weg, der in den einzelnen Ländern eingeschlagen wird, ist unterschiedlich, dennoch verfolgen alle Landesaktionspläne das Ziel, die Maßnahmen, die in den einzelnen Ressorts zur Umsetzung der UN-BRK erarbeitet werden, zu bündeln. Die Landesaktionspläne können folglich durch Landesregierungen oder Landesparlamente in Kraft gesetzt werden. Durch entsprechende Grußworte in den Aktionsplänen wird die politische Unterstützung offenkundig.

### Einschätzung

In elf Ländern hat die Landesregierung selbst die Maßnahmen- und Aktionspläne in Kraft gesetzt. In vier Fällen ordneten die Landesparlamente die Ausfertigung der Pläne an (Berlin, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt). Bei der Neufassung des Thüringer Aktionsplans wurde der Plan durch Landesregierung und Parlament in Kraft gesetzt.

Die meisten Aktionspläne erhalten politische Unterstützung entweder durch Grußworte der höchsten Repräsentant\_innen des Landes (Ministerpräsident\_in oder Bürgermeister\_in) oder durch ein Vorwort auf Minister\_innen-Ebene. Lediglich in fünf Plänen findet sich gar keine Unterstützung seitens der politischen Ebene (Berlin, Hamburg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt). Diese Pläne haben eher den Charakter von Regierungsdokumenten – sie vermitteln nicht den Eindruck, an ein breites Publikum gerichtet zu sein.

Als besonders positiv zu werten ist es, wenn der Aktionsplan zusätzlich durch das Parlament verabschiedet wurde. Dies ermöglicht eine parlamentarische Aussprache sowie die Interaktion mit der Zivilgesellschaft; außerdem können damit wichtige Budgetentscheidungen verbunden werden.

Offenkundige politische Unterstützung durch die höchsten Repräsentant\_innen der Länder, beispielsweise durch ein Grußwort, ist besonders zu begrüßen. Die politische Bedeutung des Aktionsplans im Rahmen der Umsetzung der UN-BRK wird dadurch hervorgehoben. Wenn das Grußwort eher auf Minister\_innen-Ebene erfolgt, könnten beispielsweise Zweifel daran aufkommen, dass die politische Unterstützung im jeweiligen Bundesland ressortübergreifend gegeben ist.

### Gute Beispiele

Ein Maximum an politischer Unterstützung hat der Plan Thüringens erhalten, der sowohl von der Landesregierung als auch vom Parlament verabschiedet worden ist. Nachdem das Thüringer Kabinett den Plan im August 2018 beschlossen hatte, wurde dieser dem Thüringer Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt, um „die Bedeutung dieses handlungsleitenden Dokuments hinreichend herauszustellen“.<sup>24</sup> Nach einer Anhörung der Zivilgesellschaft hat der Landtag Thüringens den Aktionsplan mit einem ergänzenden Entschließungsantrag, der Aufträge für die Landesregierung enthält, beschlossen.<sup>25</sup>

Inhaltlich begrüßt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention Grußworte, die auch kritische Aspekte mit aufnehmen oder die Grenzen des Aktionsplans thematisieren. Insoweit können die Aktionspläne von Hessen und Niedersachsen als gute Beispiele gelten. Bei beiden schlagen sich in den Vorworten auch kritische Stimmen der jeweiligen Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen nieder. Es werden konkrete Kritikpunkte benannt wie beispielsweise, dass die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses zur ersten Staatenprüfung im Plan nicht berücksichtigt wurden.

<sup>23</sup> Vgl. Leisering (2015), S. 1.

<sup>24</sup> Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2019), S. 18.

<sup>25</sup> Ebd., S. 18 f.

**Tabelle 2: Inkraftsetzung und politische Unterstützung**

	Inkraftsetzung durch	Offenkundige Unterstützung (Grußworte etc.)
<b>Baden-Württemberg</b>	Landesregierung	Ministerpräsident_in
<b>Bayern</b>	Landesregierung	Minister_innen-Ebene
<b>Berlin</b>	Parlament	keine Grußworte
<b>Brandenburg</b>	Landesregierung	Minister_innen-Ebene
<b>Bremen</b>	Landesregierung	Ministerpräsident_in
<b>Hamburg</b>	Landesregierung	keine Grußworte
<b>Hessen</b>	Parlament	Ministerpräsident_in
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Landesregierung	Minister_innen-Ebene
<b>Niedersachsen</b>	Landesregierung	Ministerpräsident_in
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Landesregierung	Ministerpräsident_in
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Landesregierung	Ministerpräsident_in
<b>Saarland</b>	Parlament	keine Grußworte
<b>Sachsen</b>	Landesregierung	keine Grußworte
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Parlament	keine Grußworte
<b>Schleswig-Holstein</b>	Landesregierung	Ministerpräsident_in
<b>Thüringen</b>	Landesregierung und Parlament	Ministerpräsident_in

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Inkraftsetzung durch**

Landesregierung	Der Aktionsplan wurde durch die Landesregierung in Kraft gesetzt.
Parlament	Der Plan wurde durch das Parlament in Kraft gesetzt.
Landesregierung und Parlament	Der Plan wurde ausdrücklich von Landesregierung und Parlament in Kraft gesetzt.

**Offenkundige Unterstützung (Grußworte etc.)**

Ministerpräsident_in	Der Plan enthält eine Unterstützungsbekundung der/des Ministerpräsident_in.
Minister_innen-Ebene	Die höchste Unterstützungsbekundung im Plan stammt von einem/einer Minister_in des Landes.
keine Grußworte	Der Plan enthält keine politischen Unterstützungsbekundungen von politischen Amtsträger_innen.

**Gesetz über eine bundesweite Wohnungslosen-Statistik ab 2022**

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt den Ländern, eine möglichst starke politische Unterstützung für einen Aktionsplan anzustreben – auch für die weiterentwickelten Aktionspläne.
- Bezüglich der Grußworte unterstützt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention grundsätzlich die damit verbundene politische Symbolik. Im Vergleich scheinen Aktionspläne ohne Grußworte nicht empfehlenswert.
- In Anbetracht des spezifischen Auftrags der Landesbehindertenbeauftragten und der Begleitgremien wie Behindertenbeiräte empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention außerdem, deren Stimmen in einem Aktionsplan eigenständig und unverändert immer mit abzubilden.



## 4.3 Rückbindung an die UN-BRK

Um dem Anspruch gerecht zu werden, die UN-BRK mit Leben zu füllen, muss für jeden Aktionsplan geklärt werden, wie die Konvention umgesetzt werden soll und an welchen Punkten und in welcher Tiefe ein Bezug zu den Rechten, die in der UN-BRK verbrieft sind, hergestellt wird. Hierbei gibt es verschiedene Optionen: eine umfassende Umsetzung anzustreben, also die ganze Bandbreite der Konvention zu berücksichtigen, oder inhaltliche Schwerpunkte zu setzen, also (zunächst) nur bestimmte Artikel der Konvention aufzugreifen.

Schwerpunkte können beispielsweise zugunsten bestimmter Themen wie etwa Bildung gesetzt werden, dabei können einzelne oder mehrere miteinander eng verknüpfte Artikel berücksichtigt werden. Wenn Schwerpunkte gesetzt werden, sollte dies gut begründet und transparent gemacht werden. Zielführend ist in diesem Fall, in Aussicht zu stellen, dass über eine Öffnungsklausel weitere Vorhaben aufgenommen werden können und durch Aktualisierungen und Fortschreibungen nach und nach alle in der UN-BRK verankerten Rechte durch die Aktionspläne aufgegriffen und umgesetzt werden.

Um den menschenrechtlichen Zielsetzungen der UN-BRK gerecht zu werden, muss ein Aktionsplan eine konsequent menschenrechtliche Ausrichtung haben. Diese schließt beispielsweise das Bekenntnis zu den Menschenrechten, einen menschenrechtlichen Ansatz sowie das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung der UN-BRK ein. Zudem sollten menschenrechtliche Prinzipien wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Partizipation berücksichtigt werden. Auf der Ebene der Handlungsfelder können eher allgemeine Bezüge auf die entsprechenden Artikel aus der UN-BRK ausreichend sein. In den einzelnen Maßnahmen sollten konkrete Ableitungen gewählt werden, hier kann beispielsweise auf Unterpunkte in den einzelnen Artikeln, auf die Ausführungen in Allgemeinen Bemerkungen und auch auf die Abschließenden Bemerkungen eingegangen werden. Dabei ist es notwendig, sich die Zielrichtung der einzelnen Artikel und ihrer Unterpunkte zu verdeutlichen, um die Ausrichtung der Maßnahmen auf den

Inhalt der Artikel zuzuschneiden. Bei der Klärung, welche Zielrichtung bestimmte Artikel haben, können wiederum die Allgemeinen Bemerkungen sowie die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses zurate gezogen werden. Diese Dokumente, welche die Inhalte der UN-BRK weiter spezifizieren, liefern wichtige Hinweise und sollten daher generell bei der Erarbeitung von Aktionsplänen herangezogen werden.

### Einschätzung

Zehn Bundesländer streben von ihrem Selbstanspruch her grundsätzlich eine vollständige Umsetzung der UN-BRK an (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen). Vier Bundesländer (Berlin, Hamburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) setzen Schwerpunkte, inhaltliche Lücken – die sich daraus zwangsläufig ergeben – werden meist nicht thematisiert. Bei der Verknüpfung der Maßnahmen mit den Artikeln der UN-BRK zeigt sich folgendes Bild: Drei Viertel der Landesprogramme beziehen jeweils die Handlungsfelder oder Unterkapitel auf konkrete Artikel aus der Konvention. Vier Pläne stellen auch einen direkten Bezug zwischen Maßnahmen und den Artikeln der UN-BRK her (Berlin, Brandenburg, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern). Berlin und Hamburg beziehen die relevanten Artikel dabei auf die Maßnahmentabelle allgemein. Einzig bei den Plänen aus Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ist für jede Maßnahme ersichtlich, auf welchen Artikel der UN-BRK sie sich bezieht.

**Tabelle 3: Selbstanspruch und Bezug auf UN-BRK Rechte**

	Selbstanspruch zur Umsetzung der UN-BRK	Bezug auf UN-BRK-Rechte
<b>Baden-Württemberg</b>	umfassend	Unterkapitel
<b>Bayern</b>	umfassend	Handlungsfelder
<b>Berlin</b>	Schwerpunkte	Maßnahmentabellen
<b>Brandenburg</b>	umfassend	einzelne Maßnahmen
<b>Bremen</b>	umfassend	Handlungsfelder
<b>Hamburg</b>	Schwerpunkte	Maßnahmentabellen
<b>Hessen</b>	Schwerpunkte	Handlungsfelder
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Schwerpunkte	einzelne Maßnahmen
<b>Niedersachsen</b>	umfassend	Handlungsfelder
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	umfassend	Handlungsfelder
<b>Rheinland-Pfalz</b>	umfassend	Handlungsfelder
<b>Saarland</b>	keine allg. Zielsetzung	Handlungsfelder
<b>Sachsen</b>	umfassend	Handlungsfelder
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Schwerpunkte	Handlungsfelder
<b>Schleswig-Holstein</b>	umfassend	Unterkapitel
<b>Thüringen</b>	umfassend	Handlungsfelder

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Selbstanspruch zur Umsetzung**

umfassend	Der Plan enthält ein Bekenntnis, welches die vollständige Umsetzung der UN-BRK als Ziel des Plans definiert.
Schwerpunkte	Der Plan enthält kein Bekenntnis zur vollständigen Umsetzung der UN-BRK, sondern formuliert inhaltliche Schwerpunkte, deren Umsetzung als Ziel des Plans definiert wird.
keine allg. Zielsetzung	Im Plan ist nicht ersichtlich, welches Ziel in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK angestrebt wird.

**Bezug auf UN-BRK Rechte**

einzelne Maßnahmen	Für jede Maßnahme ist ersichtlich, welcher Artikel der UN-BRK damit umgesetzt werden soll.
Maßnahmentabellen	Der Bezug zu den Artikeln der UN-BRK wird für die Maßnahmentabellen aufgeschlüsselt.
Unterkapitel	Für jedes Unterkapitel ist ersichtlich, welcher Artikel der UN-BRK damit umgesetzt werden soll.
Handlungsfelder	Für jedes Handlungsfeld ist ersichtlich, welcher Artikel der UN-BRK damit umgesetzt werden soll.

(wenn mehrere Ausprägungen zutreffen, wird die höchste gewertet)

Sowohl die schwerpunktmäßige als auch die umfassende Umsetzung der UN-BRK haben ihre Stärken und Schwächen: Bei einem umfassenden Ansatz besteht die Gefahr, dass die Rechte sehr allgemein und auf Kosten der inhaltlichen Tiefe behandelt werden. Das heißt, dass auch bei einem umfassenden Ansatz darauf geachtet werden sollte, dass der Bezug zu den einzelnen Artikeln der UN-BRK inhaltlich gefüllt und deren Gehalt so detailliert wie möglich abgebildet wird. Bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung droht die

Vernachlässigung wesentlicher Themen. Daher ist es wichtig, zu verdeutlichen, welche Themen im aktuellen Plan hintangestellt wurden und dass diese und weitere Themen in der Zukunft aufgegriffen werden.

### Gutes Beispiel

Für beide Aspekte zur Rückbindung („Selbstan-spruch“ und „Bezug auf UN-BRK-Rechte“) eines Aktionsplans kann der Hamburger Plan hervor-gehoben werden.<sup>1</sup> Er ist definiert als „Fokus Aktionsplan“ und steht damit klar zu seiner Unvollständigkeit.<sup>2</sup> Der Plan ist also von seinem Zuschnitt nicht umfassend, benennt aber deut-lich die Lücken und Handlungsbedarfe. Zudem werden hier die Maßnahmen in den Tabellen direkt mit den Artikeln der UN-BRK verknüpft.

### Empfehlungen

- Die Monitoring-Stelle UN-Behinderten-rechtskonvention empfiehlt einen klaren Umgang mit dem eigenen Anspruch – Voll-ständigkeitsanspruch oder Schwerpunkt-/Fokusansatz.
- Hinsichtlich der Möglichkeiten, wie der Bezug zur UN-BRK hergestellt werden kann, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behin-dertenrechtskonvention, die normativen Vorgaben auf allen Ebenen, das heißt bei Zielbeschreibung und Maßnahmen, in an-gemessener Detailtiefe darzustellen. Dazu gehört es, wichtige Interpretationshilfen wie die Allgemeinen Bemerkungen und die Ab-schließenden Bemerkungen des UN-Fach-ausschusses oder Darlegungen der Monito-ring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention mit einzuarbeiten.

## 4.4 Qualitätskriterien

Bestimmte Merkmale von Aktionsplänen schaffen wichtige Grundlagen für die weitere Umsetzung der UN-BRK und tragen daher zum Gelingen der Aktionspläne in nicht zu unterschätzendem Maße bei. Diese Merkmale – Bestandsanalysen, Zielformulierung, Zeitangaben und Finanzierung – wer-

den hier als Qualitätskriterien aufgeführt und im Folgenden erläutert.

### 4.4.1 Bestandsanalysen und Zielformulierung

Um in den einzelnen Handlungsfeldern Ziele formulieren und Maßnahmen planen zu können, ist zunächst eine Bestandsanalyse der Lebens-situation von Menschen mit Behinderungen auf empirischer Basis vonnöten. Durch die Darstellung des Ist-Zustandes in Verbindung mit den Zielen und Maßnahmen wird deutlich, welcher Zustand bei der Verabschiedung des Aktionsplans vorliegt, welcher Zustand erreicht werden soll und wie er erreicht werden soll. Die Bestandsaufnahme für einzelne Themenbereiche oder in den einzelnen Handlungsfeldern ist häufig mit großen Heraus-forderungen verbunden, da beispielsweise die notwendige Datenbasis dafür fehlt. Zumeist sind die Akteure, die den Aktionsplan gemeinsam er-arbeiten, nicht mit der Datenerhebung befasst.

Die Bestandsanalyse dient also als Ausgangs-punkt, um präzise die Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans zu bestimmen: Was soll mit wel-chen konkreten Schritten erreicht werden? Wie soll sich die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkret verbessern? Bestandsana-lysen sind besonders wertvoll, wenn sie möglichst konkrete Angaben, im Idealfall Zahlen und Statisti-ken, zum Ist-Zustand der Umsetzung der UN-BRK machen. Diese Ausgangsbewertung ermöglicht es, Handlungsschwerpunkte zu benennen und In-dikatoren zu erstellen, um die zukünftigen Auswir-kungen des Aktionsplans überwachen zu können. Im Prozess der Erstellung von Bestandsanalysen ist es wichtig festzuhalten, in welchen Bereichen die Datenbasis nicht ausreichend ist und wie dies behoben werden kann.<sup>3</sup> Eine gute Datenlage er-möglicht eine effiziente Maßnahmenplanung sowie Umsetzungssteuerung und sollte somit von den Ländern als wichtige Aufgabe begriffen werden.

<sup>1</sup> Hamburger Senat (2012), S. 8.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> Wichtig ist hierbei, sich nicht alleine auf die Schwerbehindertenstatistik zu stützen, sondern weitere Quellen heranzuziehen oder andere Methoden anzuwenden, um eine umfassende Analyse zu ermöglichen; siehe hierzu: Kroworsch (2019), S. 13.

**Tabelle 4a: Bestandsanalyse und Zielformulierung**

	Bestandsanalysen	Zielformulierungen	
		Verankerung im Plan	Bezug zu Bestandsanalysen möglich
<b>Baden-Württemberg</b>	für Unterkapitel	für Unterkapitel	unkonkret
<b>Bayern</b>	für Unterkapitel	für Unterkapitel	unkonkret
<b>Berlin</b>	keine	für Maßnahmentabellen	nein
<b>Brandenburg</b>	für Handlungsfelder	für einzelne Maßnahmen	ja
<b>Bremen</b>	für Handlungsfelder	für Handlungsfelder	nein
<b>Hamburg</b>	für Unterkapitel	für einzelne Maßnahmen	unkonkret
<b>Hessen</b>	für Unterkapitel	für einzelne Maßnahmen	nein
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	für Handlungsfelder	für einzelne Maßnahmen	nein
<b>Niedersachsen</b>	auf Ministerien bezogen	für einzelne Maßnahmen	nein
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	für Unterkapitel	für Unterkapitel	unkonkret
<b>Rheinland-Pfalz</b>	für Unterkapitel	für einzelne Maßnahmen	ja
<b>Saarland</b>	für Handlungsfelder – unvollständig	für Handlungsfelder	ja – aber unvollständig
<b>Sachsen</b>	für Unterkapitel	für Unterkapitel	ja
<b>Sachsen-Anhalt</b>	für Handlungsfelder	für Unterkapitel	unkonkret
<b>Schleswig-Holstein</b>	für Handlungsfelder	für Handlungsfelder	unkonkret
<b>Thüringen</b>	für Unterkapitel	für einzelne Maßnahmen	ja

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Bestandsanalysen**

(Beschreibungen des Ist-Zustands zur Umsetzung der UN-BRK)

für Unterkapitel	Der Plan enthält für jedes Unterkapitel eine Bestandsanalyse.
für Handlungsfelder	Der Plan enthält für jedes Handlungsfeld eine Bestandsanalyse.
auf Ministerien bezogen	Die Bestandsanalysen sind nach Ministerien gegliedert.
unvollständig	Für einige (Unter-)Kapitel fehlen die Bestandsanalysen.
keine	Der Plan enthält keine Beschreibungen des Ist-Zustands

**Zielformulierungen – Verankerung im Plan**

(Beschreibung des Soll-Zustands zur Umsetzung der UN-BRK. Wenn mehrere Ausprägungen zutreffen, wird die höchste gewertet)

für einzelne Maßnahmen	Der Plan enthält Zielformulierungen für jede einzelne Maßnahme.
für Maßnahmentabellen	Die Zielformulierungen beziehen sich auf die Maßnahmentabellen.
für Unterkapitel	Die Zielformulierungen beziehen sich auf die Unterkapitel.
für Handlungsfelder	Die Zielformulierungen beziehen sich auf die Handlungsfelder.
keine	Der Plan enthält keine Zielformulierungen.

**Bestandsanalysen**

ja	Der Plan ist so aufgebaut, dass ein Abgleich zwischen dem beschriebenen Soll- und Ist-Zustand möglich ist.
ja – aber unvollständig	Bei einigen Kapiteln fehlen die Bestandsanalysen.
unkonkret	Ein Abgleich zwischen dem Soll- und Ist-Zustand ist zwar grundsätzlich möglich, aber die Zielformulierungen sind zu unkonkret für eine sinnvolle Überprüfung.
nein	Ein Abgleich zwischen Soll- und Ist-Zustand ist nicht möglich.

## Einschätzung

Die Pläne unterscheiden sich dahingehend, wie sie ihre Zielformulierungen im Plan inhaltlich verankern. Bremen und Hessen stellen die politischen Ziele für ihre Pläne jeweils an den Anfang der Kapitel und leiten sie nicht aus den Bestandsanalysen, sondern direkt aus den Vorgaben der UN-BRK ab. Der Berliner Plan enthält eigene Zielformulierungen für die Maßnahmen, aber es fehlen die Bestandsanalysen. Niedersachsen gliedert die Bestandsanalysen nach seinen Ministerien, die Maßnahmen und Ziele jedoch nach anders strukturierten Handlungsfeldern, was die Überprüfung der Ziele erschwert. Der Plan von Mecklenburg-Vorpommern gliedert die Kapitel in Maßnahmentabellen direkt nach den Artikeln der UN-BRK, ohne einen Bezug zu den Bestandsanalysen herzustellen. Im saarländischen Plan fehlen Bestandsanalysen bei einigen Kapiteln, somit lassen sich auch die Zielformulierungen nur lückenhaft zu ihnen in Beziehung setzen.

In den Plänen von Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen sind die Zielformulierungen grundsätzlich so gestaltet, dass sie in Bezug zu den Bestandsanalysen gesetzt werden können. Oft sind die Formulierungen aber eher unkonkret, wie in den Plänen von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. So wird etwa allgemein die „Verringerung der Arbeitslosigkeit“<sup>4</sup> als Ziel genannt, statt eine messbare und quantifizierte Senkung der Erwerbslosenzahlen anzustreben.

Nur die Pläne aus Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen enthalten für alle Maßnahmen Zielformulierungen, die auf Bestandsanalysen basieren und mehrheitlich konkret genug sind, um die Umsetzungsvorhaben sinnvoll quantifizieren zu können und evaluierbar zu machen.

Da die Vorgaben aus der UN-BRK teils abstrakt und auslegungsbedürftig sind, besteht die Gefahr, dass auch die Ziele der Pläne unkonkret bleiben.

Durch genaue Kenntnis der Lebenswirklichkeit und der Probleme von Menschen mit Behinderungen lässt sich dieser Gefahr begegnen, daher sind Bestandsanalysen notwendig. Durch möglichst konkrete Zielformulierungen, die auf Bestandsanalysen basieren, wird eine zielgerichtete Umsetzungssteuerung unterstützt. Je konkreter ein Ziel formuliert ist, desto einfacher ist es, die notwendigen Schritte zu benennen, um es zu erreichen, und gegebenenfalls die Planungen anzupassen.

## Gute Beispiele

Gute Beispiele für die Bestandsanalysen finden sich in den Plänen von Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen.

Besonders positiv hervorzuheben ist der Plan von Rheinland-Pfalz. Bei diesem handelt es sich um die Fortschreibung des Vorgängerplans. Von der Herangehensweise besonders überzeugend ist, dass das Land nicht nur den Ist-Zustand beschreibt, sondern diesen auch mit den Ist-Zuständen aus dem vorherigen Plan vergleicht. So werden quantitative Entwicklungen (Fortschritte und Rückschritte) für die Handlungsfelder deutlich. Auf dieser Grundlage werden für jede einzelne Maßnahme Ziele für das Jahr 2020 abgeleitet.<sup>5</sup>

Der Brandenburger Plan überzeugt damit, dass er für alle Maßnahmen Zielformulierungen sowie systematische Angaben zu Abschlusszeiten und Finanzierung enthält.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2019), S. 30.

<sup>5</sup> Besonders anschaulich in Kapitel 2 des Aktionsplans. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Rheinland-Pfalz (2015), S. 54 ff.

<sup>6</sup> Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2011), siehe den jeweiligen thematischen Maßnahmenteil ab S. 10.

### Empfehlungen

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention hält Bestandsanalysen, die auch punktuell oder sektoral oder gruppenspezifisch ausfallen können, für einen zentralen Bestandteil eines Plans. Die Idee einer Bestandsaufnahme kann auch in Form eines Auftrags in einen Aktionsplan (also als eigenständige Maßnahme) aufgenommen werden. Auf Bestandsanalysen sollte auf der Ebene der Handlungsfelder wie auf der Ebene der Unterkapitel der Aktionspläne Bezug genommen werden.
- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt außerdem, die politischen Ziele der Aktionspläne zu entwickeln, indem die Situation laut Bestandsaufnahme und die Ziele, Prinzipien, Rechte und Pflichten aus der UN-BRK wechselseitig miteinander abgeglichen werden.

#### 4.4.2 Zeitangaben und Finanzierung

Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, gehören zur Formulierung von Zielen auch Angaben zur zeitlichen Umsetzung und zur Finanzierung. Durch die möglichst detaillierte Festlegung des Umsetzungszeitraums und der Zuständigkeit bei der Finanzierung lassen sich bereits bei der Planung von Maßnahmen wichtige Fragen klären. Außerdem wird die Steuerung während des Umsetzungsprozesses erleichtert, wenn alle Beteiligten leicht überprüfen können, ob dieser im Rahmen des Zeitplans liegt.

#### Einschätzung

Bezüglich der Zeitangaben fällt bei der Auswertung der Aktionspläne auf, dass keiner der Pläne systematisch Anfangs- und Abschlusszeiten für alle Maßnahmen ausweist. Vergleichsweise gute Zeitangaben finden sich in den Plänen von Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen. Die einzigen Pläne mit systematischen und überprüfbaren Zeitangaben sind die aus Bran-

denburg und Rheinland-Pfalz. Diese beiden Pläne weisen zwar nicht immer die Laufzeiten aus, dafür formulieren sie aber für alle Maßnahmen Teilziele für bestimmte Jahre. Im Niedersächsischen Aktionsplan sind keine Abschlusszeiten enthalten.

Für die Finanzierung finden sich nur in zwei Plänen systematische Angaben (Brandenburg und Sachsen). Ansonsten benennen die Aktionspläne Budgets nur in Einzelfällen und schlüsseln diese auch nicht systematisch in den Maßnahmentabellen auf. Gar keine Angaben zur Finanzierung enthalten die Pläne von Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Konkrete Zeitangaben erhöhen die Überprüfbarkeit und die Möglichkeiten der Steuerung und des Monitorings. Das heißt, dass Abschlusszeiten für die Maßnahmen definiert sein sollten. Dann ist, sofern die Zuständigkeiten klar benannt sind, ein frühes Gegensteuern möglich, wenn abzu-sehen ist, dass der Zeitplan nicht eingehalten wird. Darüber hinaus tragen die Zeitangaben zu einer besseren Planbarkeit der Finanzierung bei, da sie entsprechend in die Haushaltsplanung aufgenommen werden können und sollten. Eine systematische Verankerung der Finanzierung ist bereits in der Erarbeitungsphase der Aktionspläne anzustreben. Gelingt dies nicht, sollte zumindest für einzelne Maßnahmen festgelegt werden, wie sie finanziert werden sollen.

#### Gutes Beispiel

Positiv sticht der sächsische Aktionsplan heraus, da sich hier überwiegend verbindliche Abschlusszeiten für die Maßnahmen in Verbindung mit ausführlichen Zielformulierungen finden. Zudem werden die Kosten für Maßnahmen systematisch aufgeschlüsselt.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Hier beispielhaft: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2016), S. 42.

**Tabelle 4b: Zeitangaben und Angaben zur Finanzierung**

	Angaben zu Abschlusszeiten der Maßnahmen	Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen
Baden-Württemberg	selten	in Einzelfällen
Bayern	keine	in Einzelfällen
Berlin	teilweise	keine
Brandenburg	systematisch	systematisch
Bremen	mehrheitlich	in Einzelfällen
Hamburg	teilweise	keine
Hessen	selten	in Einzelfällen
Mecklenburg-Vorpommern	teilweise	in Einzelfällen
Niedersachsen	keine	keine
Nordrhein-Westfalen	mehrheitlich	in Einzelfällen
Rheinland-Pfalz	systematisch	in Einzelfällen
Saarland	mehrheitlich	in Einzelfällen
Sachsen	mehrheitlich	systematisch
Sachsen-Anhalt	teilweise	in Einzelfällen
Schleswig-Holstein	teilweise	keine
Thüringen	mehrheitlich	in Einzelfällen

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Angaben zu Abschlusszeiten der Maßnahmen**

systematisch	Der Plan gibt systematisch für alle nicht fortlaufenden Maßnahmen an, bis wann diese abgeschlossen werden sollen.
mehrheitlich	Der Plan gibt für die Mehrheit der nicht fortlaufenden Maßnahmen an, bis wann diese abgeschlossen werden sollen. Die Abschlusszeiten werden aber nicht systematisch aufgeschlüsselt.
teilweise	Der Plan gibt für einen Teil der nicht fortlaufenden Maßnahmen an, bis wann diese abgeschlossen werden sollen.
selten	Der Plan gibt nur in Einzelfällen an, bis wann die Maßnahmen abgeschlossen werden sollen.
keine	Der Plan enthält keine Angaben zu den Abschlusszeiten der Maßnahmen.

**Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen**

systematisch	Der Plan enthält systematische Angaben dazu, wie die Maßnahmen finanziert werden.
in Einzelfällen	Der Plan enthält nur in Einzelfällen Angaben dazu, wie die Maßnahmen finanziert werden.
keine	Der Plan enthält keine Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen.



### Empfehlungen

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, systematisch Zeitangaben in den Plan mit aufzunehmen. Die zeitlichen Vorgaben sind Ausdruck eines gestärkten Handlungswillens und verdeutlichen außerdem anderen Akteuren, mit welchen Zeiträumen bei der Umsetzung zu rechnen ist.
- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, die Maßnahmen möglichst durch eine systematische Zuordnung von Angaben zur Finanzierung abzusichern, wohl wissend, dass haushaltsgesetzlichen Entscheidungen nicht vorgegriffen werden kann. Es scheint zielführend, allein schon wegen der Finanzierungsfragen das Parlament mit in den Abstimmungsprozess einzubeziehen und im Parlament eine haushaltsgesetzlich tragfähige Entscheidung für die Umsetzung des Aktionsplans auf mehrere Jahre anzustreben.

## 4.5 Die Querschnittsthemen der UN-BRK

Ein Aktionsplan sollte die Querschnittsthemen der UN-BRK in besonderem Maße auf allen seinen Ebenen berücksichtigen. Diese befassen sich mit grundlegenden Fragen der Umsetzung der UN-BRK, die in allen Umsetzungsfeldern der UN-BRK einschlägig sein können.

Unter ihnen nimmt die Nichtdiskriminierung eine zentrale Position ein. Die UN-BRK als wichtiger Prüfstein hilft festzustellen, ob Menschen mit Behinderungen in der Ausübung ihrer Rechte eingeschränkt werden, weil sie eine Beeinträchtigung haben. Darüber hinaus kann auch geprüft werden, welche besonderen Themenbereiche sich für Kinder mit Behinderungen oder Frauen mit Behinderungen ergeben. Für die umfassende Umsetzung der Rechte der UN-BRK sind darüber hinaus die Themen Bewusstseinsbildung und Zugänglichkeit von Bedeutung.

Die Querschnittsthemen der UN-BRK sind in den Artikeln 5 bis 9 der Konvention niedergeschrieben: Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung (Artikel 5), Frauen mit Behinderungen (Artikel 6), Kinder mit Behinderungen (Artikel 7), Bewusstseinsbildung (Artikel 8) und Zugänglichkeit (Artikel 9). Diese Querschnittsthemen sollten in einem Aktionsplan in jedem Handlungsfeld mitgedacht und, wo sachlich geboten, auch entsprechend mit Maßnahmen unterlegt werden; Querschnittsthemen können aber auch als eigene Handlungsfelder entwickelt werden. Da beide Ansätze nicht zu deckungsgleichen Ergebnissen führen, ist es der Erfahrung nach das gebotene Optimum, Querschnittsthemen sowohl als Anforderung an jedes behandelte Themenfeld in einen Plan einzuarbeiten als auch als eigenständiges Handlungsfeld mit zusätzlichen Maßnahmen zu entwickeln. Nicht „Entweder-Oder“, sondern „Sowohl-als-Auch“ lautet die konventionskonforme Lösung.

Für die Analyse und Darstellung der Querschnittsthemen in den Aktionsplänen sind einige grundlegende Entscheidungen über die Grundlagen der Bewertung und Zuordnung zu treffen, die hier erläutert werden: Es wurde geprüft, ob die entsprechenden Artikel 5 bis 9 der UN-BRK in den Aktionsplänen erwähnt werden. Dies wurde als Kriterium gewählt, weil andere Parameter stärker auf Auslegung beruhen, beispielsweise welche Anzahl von Maßnahmen, die sich einer bestimmten Gruppe widmen, ausreichend ist oder in welcher Tiefe sich Handlungsfelder mit bestimmten Gruppen befassen sollten. Darüber hinaus ist die Erwähnung des jeweiligen Artikels der UN-BRK zumindest ein Indiz dafür, dass der Aktionsplan auf diesen inhaltlich eingeht. Das bedeutet allerdings nicht, dass mit der bloßen Nennung eines Artikels die Anforderungen der UN-BRK erfüllt wären. Vielmehr müssen die Querschnittsthemen durch die Hinterlegung mit detaillierten Maßnahmen zur menschenrechtlich ausgerichteten Umsetzung der UN-BRK in die Praxis beitragen. Welche weiteren Kriterien dazu erfüllt werden müssen, ist in den anderen Kapiteln dieser Publikation deutlich dargelegt.

An dieser Stelle sei noch einmal erwähnt, dass die Analyse der Umsetzung der Aktionspläne in der Landespolitik der Bundesländer über die möglichen Kapazitäten dieser Publikation hinausgeht.



Die tatsächliche Herangehensweise in der Praxis und das Engagement der Bundesländer kann hier nicht gemessen werden.

Trotz der eben erwähnten Einschränkungen sollen hier die Querschnittsthemen im untenstehenden Schema im Vergleich dargestellt werden, weil sie als ein Kernelement entscheidend dazu beitragen, dass die Anforderungen der UN-BRK erfüllt werden.

#### 4.5.1 Diskriminierungsschutz (Artikel 5 UN-BRK)

Diskriminierungsschutz und Gleichberechtigung sind elementare Rechte und Prinzipien im internationalen Menschenrechtsschutz. Sie sind eng verbunden mit der Würde des Menschen und zählen aus diesem Grund zu den Eckpfeilern der Menschenrechte.<sup>8</sup> Zum Verständnis der Bedeutung von Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung im Rahmen der UN-BRK ist es wichtig, sich noch einmal das zugrundeliegende Verständnis von „Behinderungen“ zu verdeutlichen: Behinderungen entstehen in der Interaktion zwischen Menschen mit einer Beeinträchtigung und den Barrieren in ihrer Umwelt. Nach dem Verständnis der UN-BRK sind alle Menschen mit Behinderungen Rechtsträger\_innen, die am Genuss ihrer Rechte aufgrund von Beeinträchtigungen oder Barrieren gehindert werden, beispielsweise wenn Menschen mit Behinderungen diskriminiert werden, insbesondere wenn ihnen „angemessene Vorkehrungen“ versagt werden.<sup>9</sup>

Zur inklusiven Gleichberechtigung, die ein wichtiger Bestandteil der UN-BRK ist, gehören folgende Aspekte: eine faire Umverteilung von Ressourcen, um Nachteile auszugleichen, sowie die Anerkennung der Würde eines jeden Menschen und damit einhergehend die Bekämpfung von Stigmatisierung, Stereotypen, Vorurteilen und Gewalt.<sup>10</sup>

#### Einschätzung

Sieben Pläne erwähnen Artikel 5 UN-BRK nicht (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Drei Pläne behandeln das Thema Diskriminierungsschutz als Querschnittsthema (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen). Sechs Länderprogramme erwähnen den Artikel in mindestens einem Handlungsfeld oder widmen ihm ein eigenes Handlungsfeld (Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein).

Der UN-Fachausschuss sieht Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung als Prinzipien an, die bei der Interpretation aller anderen Rechte und Prinzipien der UN-BRK leitend sind.<sup>11</sup> Das legt den Schluss nahe, dass der besondere Stellenwert dieser Prinzipien sich auch in den Aktionsplänen widerspiegeln sollte.

Aufgrund der besonderen Bedeutung, die Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung für die Umsetzung aller Rechte der UN-BRK haben, sollte auf der Umsetzung der in Artikel 5 verbrieften Rechte auch bei der Erarbeitung von Aktionsplänen ein besonderes Augenmerk liegen. Um das Ziel der Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen, gibt Artikel 5 eine Palette von Möglichkeiten vor. Dazu gehören: gleicher Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz; gleicher und wirksamer rechtlicher Schutz vor Diskriminierung; die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen; und besondere Maßnahmen zur Herbeiführung tatsächlicher Gleichberechtigung.

<sup>8</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a), Ziff. 4.

<sup>9</sup> Ebd., Ziff. 7–9.

<sup>10</sup> Ebd., Ziff. 11.

<sup>11</sup> Ebd., S. 2.

**Tabelle 5a: Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung (Bezug zu Artikel 5 UN-BRK)**

	Artikel 5 UN-BRK: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung
Baden-Württemberg	keine Erwähnung des Artikels
Bayern	Handlungsfeld
Berlin	keine Erwähnung des Artikels
Brandenburg	als Querschnittsthema
Bremen	keine Erwähnung des Artikels
Hamburg	Handlungsfeld
Hessen	Handlungsfeld
Mecklenburg-Vorpommern	als Querschnittsthema
Niedersachsen	keine Erwähnung des Artikels
Nordrhein-Westfalen	Handlungsfeld
Rheinland-Pfalz	keine Erwähnung des Artikels
Saarland	Handlungsfeld
Sachsen	keine Erwähnung des Artikels
Sachsen-Anhalt	keine Erwähnung des Artikels
Schleswig-Holstein	Handlungsfeld
Thüringen	als Querschnittsthema

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Artikel 5 UN-BRK: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung**

als Querschnittsthema	Der Plan nennt und definiert den Artikel als handlungsfeldübergreifendes Querschnittsthema.
Handlungsfeld	Der Plan bezieht mindestens ein Handlungsfeld auf den Artikel oder widmet dem Artikel ein eigenes Handlungsfeld.
keine Erwähnung des Artikels	Der Artikel wird im Plan nicht erwähnt.

**Gutes Beispiel**

Bezüglich Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung gibt der Aktionsplan von Brandenburg ein gutes Beispiel ab. Die brandenburgische Landesregierung verpflichtet sich darin ausdrücklich auf die Grundprinzipien des „Disability Mainstreaming“ und „Diversity Mainstreaming“. Beide Konzepte werden im Plan als politikfeldübergreifende Handlungsansätze definiert, „die in der Arbeit der Landesverwaltung in diesem Zusammenhang flächendeckend und auf allen

Ebenen umgesetzt werden sollen“.<sup>12</sup> Da der brandenburgische Plan zudem für alle Maßnahmen angibt, auf welche Artikel der UN-BRK diese sich beziehen, sind die Ansätze für den Diskriminierungsschutz sinnvoll nachvollziehbar. Der Plan enthält fünf Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 5 UN-BRK.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2016), S. 8.

<sup>13</sup> Ebd., S. 105, 107, 120.

### Empfehlung

- Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ansätze empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, dem zentralen Thema der Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung einen angemessenen Stellenwert einzuräumen: Nichtdiskriminierung sollte sowohl als Querschnittsthema aufgegriffen werden, welches in allen Handlungsfeldern berücksichtigt und mit Maßnahmen hinterlegt wird, als auch als eigenständiges Handlungsfeld entwickelt werden, um notwendige handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sinnvoll aufnehmen zu können.

## 4.5.2 Frauen mit Behinderungen (Artikel 6 UN-BRK)

Frauen mit Behinderungen werden häufig mehrfach diskriminiert – unter anderem aufgrund ihrer Behinderung und aufgrund ihres Geschlechts. Kommen noch weitere Arten von Diskriminierung dazu, etwa eine eigene oder familiäre Migrationsgeschichte, zeigt sich die Benachteiligung auf verschiedenen, häufig ineinandergreifenden Ebenen. Im Teilhabebericht der Bundesregierung finden sich folgende Zahlen: Weniger als die Hälfte der Frauen mit Behinderungen sind erwerbstätig, nur etwa ein Drittel von ihnen kann durch ihre Arbeit ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften; das Armutsrisiko ist entsprechend hoch.<sup>14</sup>

Darüber hinaus erleben Frauen mit Behinderungen häufiger Gewalt als Frauen ohne Behinderungen.<sup>15</sup> Wenn sie besonders schutzbedürftig oder einem erhöhten Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind, gehören sie zu den Menschen in vulnerablen Lebenslagen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn sie Gewalt oder Ausgrenzung erfahren, ver-

bunden mit dem Erleben von Wehrlosigkeit und Ohnmacht oder dem Gefühl, im Wohnumfeld nicht sicher zu sein.<sup>16</sup>

Artikel 6 der UN-BRK greift diese Problematik auf, indem er zum einen gezielte Maßnahmen vorsieht, die Frauen dabei unterstützen, ihre Rechte gleichberechtigt mit anderen ausüben und genießen zu können. Zum anderen wird die Stärkung der Autonomie und des Empowerments von Frauen mit Behinderungen als notwendig erachtet.<sup>17</sup> Wie Artikel 6 der UN-BRK auszulegen ist, wird in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen des UN-Fachausschusses erläutert.<sup>18</sup>

Es gibt viele Lebensbereiche, in denen Frauen mit Behinderungen in Deutschland häufig nicht in den vollen Genuss ihrer Rechte kommen, wie der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen darstellt: Frauen mit Behinderungen finden häufig nur schwer Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Dadurch können sie selten ein ausreichendes eigenes Einkommen erwirtschaften. Das führt dazu, dass Frauen oft unverhältnismäßig stark von Armut betroffen sind.<sup>19</sup> In Bezug auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte ist zum einen eine ausreichende gynäkologische Versorgung häufig nicht gewährleistet, da viele Praxen nicht barrierefrei zugänglich sind. Zum anderen sind Frauen mit Behinderungen noch immer von Sterilisierungen ohne ihre informierte Zustimmung betroffen.<sup>20</sup> Auch Frauen mit Behinderungen wünschen sich eigene Kinder. Allerdings erschweren die vorherrschenden gesellschaftlichen Vorbehalte sowie die mangelnden Möglichkeiten von Assistenz und Unterstützungsleistungen die Erfüllung dieses Wunsches.<sup>21</sup> Im Justizwesen werden Frauen mit Behinderungen mitunter als Zeuginnen nicht ernst genommen, etwa wenn sie Gewalt erfahren haben.<sup>22</sup>

<sup>14</sup> Deutsche Bundesregierung (2017), S. 35.

<sup>15</sup> Leisering (2017), S. 5.

<sup>16</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2013), S. 7 und S. 80.

<sup>17</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2017), Ziff. 7.

<sup>18</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016).

<sup>19</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2017), Ziff. 59; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 50a; UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017), Ziff. 39a.

<sup>20</sup> Leisering (2017), S. 3, 5; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 38a.

<sup>21</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 44b.

<sup>22</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2017), Ziff. 47.

**Tabelle 5b: Frauen mit Behinderungen (Artikel 6 UN-BRK)**

	Artikel 6 UN-BRK: Frauen mit Behinderungen
Baden-Württemberg	Handlungsfeld
Bayern	Handlungsfeld
Berlin	als Leitziel
Brandenburg	als Querschnittsthema
Bremen	als Querschnittsthema
Hamburg	als Querschnittsthema
Hessen	Handlungsfeld
Mecklenburg-Vorpommern	Handlungsfeld
Niedersachsen	keine Erwähnung des Artikels
Nordrhein-Westfalen	Handlungsfeld
Rheinland-Pfalz	Handlungsfeld
Saarland	Handlungsfeld
Sachsen	keine Erwähnung des Artikels
Sachsen-Anhalt	Handlungsfeld
Schleswig-Holstein	Handlungsfeld
Thüringen	Handlungsfeld

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Artikel 6 UN-BRK: Frauen mit Behinderungen**

als Querschnittsthema	Der Plan nennt und definiert den Artikel als handlungsfeldübergreifendes Querschnittsthema.
Handlungsfeld	Der Plan bezieht ein Handlungsfeld auf den Artikel oder widmet dem Artikel ein eigenes Handlungsfeld.
als Leitziel	Der Plan nennt und definiert den Artikel als Leitziel (Sonderfall Berlin).
keine Erwähnung des Artikels	Der Artikel wird im Plan nicht erwähnt.

Gerade im Bereich Gewaltschutz besteht für alle Bundesländer erhöhter Handlungsbedarf. Gewaltschutz sollte in jedem Aktionsplan berücksichtigt werden.

**Einschätzung**

Zehn Pläne beziehen ein oder mehrere Handlungsfelder auf Artikel 6 UN-BRK oder enthalten ein eigenes Handlungsfeld zu Frauen mit Behinderungen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen). In zwei Plänen (Niedersachsen und Sachsen) wird Artikel 6 UN-BRK nicht erwähnt. Im sächsischen Aktionsplan

wird das Thema dennoch als Querschnittsthema definiert, wie auch in Brandenburg, Bremen und Hamburg. Im neuen niedersächsischen Plan wird der Artikel nicht erwähnt, aber es finden sich drei Maßnahmen zu Frauen mit Behinderungen. Im Berliner Aktionsplan ist unter der Leitlinie „Gleichbehandlung“ die Gleichbehandlung von Frauen mit Behinderungen als Leitziel definiert.

Die Allgemeine Bemerkung des UN-Fachausschusses zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen kann als Anregung für die Ausgestaltung von Maßnahmen in den Landesaktionsplänen dienen. Besonders wichtig ist es, den Aspekt des Empowerments von Frauen mit Behinderungen hervorzuheben, um sie in die Lage zu versetzen,

ihre Rechte wirksam einzufordern. Hierbei sollte auch die Förderung der Partizipation von Frauen mit Behinderungen im Fokus stehen.<sup>23</sup> Der UN-Fachausschuss betont in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Berichtsverfahren ebenfalls, dass die Stärkung der Rechte von Frauen und Mädchen systematisch in alle nationalen Aktionspläne aufgenommen werden sollte.<sup>24</sup> Es sollte sichergestellt sein, dass allgemeine Maßnahmen so aufgesetzt werden, dass auch Frauen mit Behinderungen davon profitieren (Mainstreaming). Ferner sollten gezielte Maßnahmen zur Förderung von Frauen mit Behinderungen einschließlich ihrer Partizipation eingebracht werden.

#### Gutes Beispiel

Auch bezüglich der konzeptionellen Verarbeitung des Artikels 6 UN-BRK kann das brandenburgische Maßnahmenpaket als gutes Beispiel hervorgehoben werden. Frauen mit Behinderungen sind als Querschnittsthema aufgegriffen und es wird nachvollziehbar aufgeschlüsselt, welche Maßnahmen konkret zur Umsetzung von Artikel 6 UN-BRK ergriffen werden sollen. Während die meisten anderen Länder für das Thema Frauen mit Behinderungen ausschließlich Maßnahmen im Bereich Gewaltschutz planen, sieht Brandenburg zusätzliche flankierende Maßnahmen vor, etwa im Bereich Geschlechtergleichstellung oder in Form der Etablierung von Frauenbeauftragten in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.<sup>25</sup>

#### Empfehlung

- Um die wirksame Umsetzung der Rechte von Frauen mit Behinderungen im Plan anzulegen, sollte das Thema sowohl als Querschnittsthema aufgegriffen werden, welches in allen Handlungsfeldern berücksichtigt und mit Maßnahmen hinterlegt wird, als auch als eigenständiges Handlungsfeld entwickelt werden, um notwendige handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sinnvoll aufnehmen zu können.

### 4.5.3 Kinder mit Behinderungen (Artikel 7 UN-BRK)

Alle Kinder brauchen besondere Maßnahmen zur Verwirklichung ihrer Rechte. Kinder mit Behinderungen erleben häufig mehrfache Diskriminierungen – aufgrund ihrer Beeinträchtigung und aufgrund ihres Alters, das mit einer erhöhten Schutzbedürftigkeit einhergeht, zugleich aber auch die Gefahr der Bevormundung birgt.<sup>26</sup> Das Ziel von Artikel 7 UN-BRK ist, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit allen anderen Kindern in den Genuss der Grundfreiheiten und Menschenrechte kommen. Darüber hinaus wird hier hervorgehoben, dass Kinder mit Behinderungen bei Entscheidungen, die sie betreffen, in geeigneter Weise einbezogen und gehört werden sollen. Bei allen Entscheidungen soll das Kindeswohl (best interests of the child) leitend sein, für dessen Ermittlung es erforderlich ist, das Kind anzuhören und seine Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen.<sup>27</sup>

#### Einschätzung

In den meisten Aktionsplänen wird Artikel 7 in mindestens einem Handlungsfeld erwähnt oder Kinder mit Behinderungen werden in einem eigenem Handlungsfeld aufgegriffen.

23 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2017), Ziff. 21–23.

24 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016), Ziff. 27.

25 Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2016), S. 107.

26 Vgl. Della Fina / Cera / Palmisano (2017), S. 196.

27 Siehe hierzu: Feige / Gerbig (2019).

**Tabelle 5c: Kinder mit Behinderungen (Artikel 7 UN-BRK)**

	Artikel 7 UN-BRK: Kinder mit Behinderungen
Baden-Württemberg	Handlungsfeld
Bayern	Handlungsfeld
Berlin	keine Erwähnung des Artikels
Brandenburg	Handlungsfeld
Bremen	Handlungsfeld
Hamburg	Handlungsfeld
Hessen	Handlungsfeld
Mecklenburg-Vorpommern	keine Erwähnung des Artikels
Niedersachsen	keine Erwähnung des Artikels
Nordrhein-Westfalen	Handlungsfeld
Rheinland-Pfalz	Handlungsfeld
Saarland	Handlungsfeld
Sachsen	keine Erwähnung des Artikels
Sachsen-Anhalt	Handlungsfeld
Schleswig-Holstein	Handlungsfeld
Thüringen	Handlungsfeld

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Artikel 7 UN-BRK: Kinder mit Behinderungen**

Handlungsfeld

Der Plan bezieht mindestens ein Handlungsfeld auf den Artikel oder widmet dem Artikel ein eigenes Handlungsfeld.

keine Erwähnung des Artikels

Der Artikel wird im Plan nicht erwähnt.

Hervorzuheben ist, dass im Saarland und in Schleswig-Holstein in jeweils zwei Handlungsfeldern Kinder mit Behinderungen thematisiert werden. In Berlin wird die Gleichbehandlung von Kindern mit Behinderungen als ein Leitziel erwähnt, ohne jedoch Artikel 7 explizit zu nennen und die entsprechenden Verpflichtungen in den Maßnahmen aufzugreifen. Gar nicht erwähnt wird Artikel 7 in den Plänen von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und in Niedersachsen.

Da Kinder mit Behinderungen häufig mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind, ist es besonders wichtig, dass die Aktionspläne auf diese Gruppe intensiv eingehen. Alle Regelungen und

Gesetze zu Bildung und Förderung von Kindern sollten die Rechte von Kindern mit Behinderungen aufgreifen, um sicherzustellen, dass diese mitgedacht werden und die nötige Unterstützung bekommen.<sup>28</sup>

**Gutes Beispiel**

Auch in Bezug auf Kinder mit Behinderungen zeigt das brandenburgische Maßnahmenpaket außergewöhnliche Stärken, die als gutes Beispiel gelten können. Der Plan schlüsselt nachvollziehbar auf, welche Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 7 der UN-BRK geplant sind. Er beschränkt sich dabei nicht nur auf die Themen Bildung

28 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018b), Ziff. 37–38.

und Erziehung, sondern greift die Belange von Kindern mit Behinderungen auch in anderen Kontexten auf. So sollen Kinder mit Behinderungen beispielsweise auch beim Normenscreening der Rechtsnormen des Landes gesondert berücksichtigt werden und die Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen in Gremien und bei Fachtagungen zur Teilhabe- und Behindertenpolitik soll gefördert werden.<sup>29</sup>

### Empfehlung

- Analog zum Querschnittsthema Frauen mit Behinderungen sollte die Perspektive von Kindern und Jugendlichen in die Aktionspläne einfließen. Das Thema Kinder mit Behinderungen sollte sowohl als Querschnittsthema aufgegriffen werden, welches in allen Handlungsfeldern berücksichtigt und mit Maßnahmen hinterlegt wird, als auch als eigenständiges Handlungsfeld entwickelt werden, um notwendige handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sinnvoll aufnehmen zu können.

### 4.5.4 Bewusstseinsbildung (Artikel 8 UN-BRK)

Bewusstseinsbildung und auch die im nachfolgenden Abschnitt behandelte Thematik Zugänglichkeit sind zentrale Themen der UN-BRK. Mit diesen Kernanliegen, die entscheidend die Erarbeitung der Konvention motivierten,<sup>30</sup> wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet: Das Verständnis von Behinderung sollte verändert werden – weg vom Fokus auf Defizite und medizinische Aspekte, hin zum Erkennen von individuellen Fähigkeiten, weg vom Fokus auf behindernde Barrieren, hin zum Ziel einer zugänglichen, befähigenden Umwelt.

Die in den Aktionsplänen verfolgten Ansätze zur Bewusstseinsbildung sind vielfältig und umfassen Maßnahmen zu Öffentlichkeitsarbeit, zur Förderung einer respektvollen Einstellung auf allen Ebenen des Bildungssystems, zur Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien sowie Schulungsprogramme zur Bewusstseinsbildung.<sup>31</sup>

### Einschätzung

Das Thema Bewusstseinsbildung wird von allen Ländern behandelt – mit der Einschränkung, dass der Plan des Saarlandes hierzu nur eine allgemeine Absichtserklärung im Fazit enthält. Sechs Länder behandeln Bewusstseinsbildung als Querschnittsthema (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen). In Nordrhein-Westfalen wird es in fünf Handlungsfeldern aufgegriffen und in Niedersachsen in zwei Handlungsfeldern.

<sup>29</sup> Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2016), S. 113–114.

<sup>30</sup> Vgl. Baranger (2017), S. 214.

<sup>31</sup> Vgl. Trenk-Hinterberger (2013), S. 127–129.



**Tabelle 5d: Bewusstseinsbildung (Artikel 8 UN-BRK)**

	Artikel 8 UN-BRK: Bewusstseinsbildung
Baden-Württemberg	Handlungsfeld
Bayern	Handlungsfeld
Berlin	als Leitziel
Brandenburg	als Querschnittsthema
Bremen	als Querschnittsthema
Hamburg	als Querschnittsthema
Hessen	Handlungsfeld
Mecklenburg-Vorpommern	als Querschnittsthema
Niedersachsen	Handlungsfeld
Nordrhein-Westfalen	Handlungsfeld
Rheinland-Pfalz	Handlungsfeld
Saarland	allgemeine Absichtserklärung
Sachsen	als Querschnittsthema
Sachsen-Anhalt	Handlungsfeld
Schleswig-Holstein	Handlungsfeld
Thüringen	als Querschnittsthema

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Artikel 8 UN-BRK: Bewusstseinsbildung**

als Querschnittsthema	Der Plan nennt und definiert den Artikel als handlungsfeldübergreifendes Querschnittsthema.
Handlungsfeld	Der Plan bezieht mindestens ein Handlungsfeld auf den Artikel oder widmet dem Artikel ein eigenes Handlungsfeld.
als Leitziel	Der Plan nennt und definiert den Artikel als Leitziel (Sonderfall Berlin).
allgemeine Absichtserklärung	Der Plan erwähnt den Artikel in einer allgemeinen Absichtserklärung, bezieht aber keine Handlungsfelder oder Maßnahmen darauf.

Da Bewusstseinsbildung als ein besonders förderliches Mittel zur Erfüllung der staatlichen Gewährleistungspflicht für die Rechte der Konvention gesehen wird,<sup>32</sup> ist es wichtig, dieses zentrale Thema in den Aktionsplänen aufzugreifen, um noch bestehende Defizite bei der Bewusstseinsbildung zu beheben. Diese ist oft eine entscheidende Voraussetzung für die richtige Umsetzung von Maßnahmen, denn ohne ein angemessenes Verständnis für die Rechte von Menschen mit Behinderungen können viele Maßnahmen nicht die gewünschten Wirkungen entfalten. Als eines der Ziele von Artikel 8 wird die Schärfung des

Bewusstseins für die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgeführt. Dabei ist der Adressat\_innenkreis weit gefasst – zum einen geht es um das unmittelbare Umfeld von Menschen mit Behinderungen, wie etwa die Familie, zum anderen um öffentliche Einrichtungen, etwa im Bildungssystem und im Bereich Arbeit.

32 Vgl. Palleit (2012a), S. 121.



### Empfehlung

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, das Thema Bewusstseinsbildung sowohl als Querschnittsthema aufzugreifen und kontinuierliche allgemeine und zielgruppenspezifische Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung in alle Handlungsfelder aufzunehmen als auch als eigenes Handlungsfeld zu entwickeln, um notwendige handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sinnvoll aufnehmen zu können.

### 4.5.5 Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK)

Das Thema Zugänglichkeit ist eng mit anderen Rechten der UN-BRK verwoben und eine Grundvoraussetzung für den Genuss vieler weiterer Rechte.<sup>33</sup> Es geht darum, dass Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit allen anderen, Zugang zu Gebäuden, Produkten, Transportmitteln, Informationen, Kommunikation, Dienstleistungen und sonstigen Einrichtungen haben.<sup>34</sup>

### Einschätzung

Das Thema Zugänglichkeit greifen fast alle Länder als Handlungsfeld oder Querschnittsthema auf. In sechs Plänen wird es als Querschnittsthema behandelt (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen). In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt wird es als Handlungsfeld definiert. Der Plan aus Nordrhein-Westfalen enthält 21 Handlungsfelder, in denen Artikel 9 erwähnt wird, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein jeweils zwei. Im neuen Thüringer Plan wird in drei Handlungsfeldern Artikel 9 erwähnt. Im niedersächsischen Plan findet der Artikel keine Erwähnung.

Bei Zugänglichkeit geht es um den gleichberechtigten Zugang zu Gebäuden, Produkten, Transportmitteln, Informationen, Kommunikation, Dienstleistungen und sonstigen Einrichtungen.

Menschen mit Behinderungen werden durch nicht zugängliche Einrichtungen oder Transportmittel daran gehindert, ihre grundlegenden Rechte auszuüben und beispielsweise eine Arbeit zu suchen oder sich ärztlich behandeln zu lassen.<sup>35</sup> Wichtig ist hierbei, dass es sich um Güter, Produkte und Dienstleistungen handelt, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist es nicht entscheidend, ob diese durch eine staatliche Behörde oder einen privaten Eigentümer zur Verfügung gestellt werden. Die Verweigerung des gleichberechtigten Zugangs ist als eine diskriminierende Handlung einzustufen; dabei ist unerheblich, wer diese begeht.<sup>36</sup>

### Empfehlung

- Zugänglichkeit sollte sowohl als Querschnittsthema aufgegriffen werden, welches in allen Handlungsfeldern berücksichtigt und mit Maßnahmen hinterlegt wird, als auch als eigenständiges Handlungsfeld entwickelt werden, um notwendige handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sinnvoll aufnehmen zu können. Außerdem ist im Blick zu behalten, dass im Rahmen der Umsetzung eines Aktionsplans immer wieder neue Barrieren entstehen können, für die Lösungen gefunden werden müssen.<sup>37</sup> Auch aus diesem Grund ist eine feste Verankerung von Zugänglichkeit als Querschnittsthema in den Aktionsplänen zu empfehlen.

<sup>33</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2015), S. 5.

<sup>34</sup> UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014), Ziff. 1.

<sup>35</sup> Ebd., Ziff. 7.

<sup>36</sup> Ebd., Ziff. 13.

<sup>37</sup> Vgl. Palleit (2012b), S. 3.

**Tabelle 5e: Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK)**

	Artikel 9 UN-BRK: Zugänglichkeit
Baden-Württemberg	Handlungsfeld
Bayern	Handlungsfeld
Berlin	als Querschnittsthema
Brandenburg	als Querschnittsthema
Bremen	als Querschnittsthema
Hamburg	als Querschnittsthema
Hessen	Handlungsfeld
Mecklenburg-Vorpommern	als Querschnittsthema
Niedersachsen	keine Erwähnung des Artikels
Nordrhein-Westfalen	Handlungsfeld
Rheinland-Pfalz	Handlungsfeld
Saarland	Handlungsfeld
Sachsen	als Querschnittsthema
Sachsen-Anhalt	Handlungsfeld
Schleswig-Holstein	Handlungsfeld
Thüringen	Handlungsfeld

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Artikel 9 UN-BRK: Zugänglichkeit**

als Querschnittsthema

Der Plan nennt und definiert den Artikel als handlungsfeldübergreifendes Querschnittsthema.

Handlungsfeld

Der Plan bezieht mindestens ein Handlungsfeld auf den Artikel oder widmet dem Artikel ein eigenes Handlungsfeld.

keine Erwähnung des Artikels

Der Artikel wird im Plan nicht erwähnt.

## 4.6 Gruppen in vulnerablen Lebenslagen

Menschen befinden sich in unterschiedlichen Lebenssituationen. Diese Aussage gilt nicht nur für Einzelpersonen, sondern auch für Angehörige einer gesellschaftlichen Gruppe. Ein Staat, der den Menschenrechten verpflichtet ist, sollte sich daher gerade um gesellschaftliche Gruppen kümmern, die hohen Risiken ausgesetzt sind – dem Risiko, benachteiligt oder marginalisiert zu werden oder ihre Rechte nicht genießen zu können. Die

Rechtsgewährleistung für diese sogenannten Gruppen in vulnerablen Lebenslagen ist prioritär zu behandeln.<sup>38</sup>

Der Begriff Vulnerabilität ist insoweit mit Vorsicht zu handhaben, als er nicht stigmatisierend wirken soll. Wenn der Grad an Verletzlichkeit beurteilt werden soll, ist daher immer die spezifische Situation einer Person oder einer Gruppe im Fokus. Eine Person nur deswegen als vulnerabel zu bezeichnen, weil sie eine Beeinträchtigung hat, ist nicht gerechtfertigt.

38 Zum Begriff im Völkerrecht siehe Aichele (2019a), S. 130 ff.

Menschen mit Mehrfachbehinderungen, Menschen mit Behinderungen, die in (geschlossenen) Einrichtungen leben, die arm sind, die wohnungslos sind sowie behinderte Menschen mit Migrationshintergrund befinden sich erfahrungsgemäß häufiger als andere in vulnerablen Lebenslagen. Vulnerabilität ist nicht einfach zu erfassen oder zu messen. Bestimmte Kriterien erlauben eine Annäherung an die Frage, ob sich Menschen in vulnerablen Lebenslagen befinden. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn sie von anderen abhängig sind oder in der Kommunikation oder Mobilität besonders eingeschränkt sind. Es können auch Menschen sein, die Übergriffen, etwa in Beziehungen, ausgesetzt sind und sich nicht gegen diese wehren oder über sie berichten können.<sup>39</sup>

### Einschätzung

In einigen Aktionsplänen werden drei der fünf genannten Gruppen – Menschen mit Mehrfachbehinderungen, behinderte Menschen mit Migrationshintergrund sowie Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen – als schutzbedürftige Gruppen erkannt und als Handlungsfeld oder in einzelnen Maßnahmen berücksichtigt. Insgesamt kann allerdings von einer systematischen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen auf Landesebene keine Rede sein.

In acht Plänen werden Menschen mit Mehrfachbehinderungen als Gruppe zwar thematisiert, aber nicht als eine besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK erkannt (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen). In den Plänen von Bayern, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz werden sie als eine besonders schützenswerte Gruppe erkannt und in einzelnen Maßnahmen berücksichtigt. In den Plänen von Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern wird diese Gruppe gar nicht als schützenswerte Gruppe erkannt und daher auch nicht weiter behandelt.

Die Gruppe behinderte Menschen mit Migrationshintergrund wird entweder in einzelnen Maß-

nahmen (Berlin und Hamburg) berücksichtigt, oder zu einem Handlungsfeld (Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) erklärt oder aber als Querschnittsthema definiert (Bremen). In sechs Landesaktionsplänen werden behinderte Menschen mit Migrationshintergrund nicht als schutzbedürftige Gruppe erkannt (Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen). In vier Plänen wird die Gruppe überhaupt nicht erwähnt (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt).

Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, werden in neun Plänen nicht als schutzbedürftige Gruppe erkannt (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen). In fünf Plänen werden sie in einem Handlungsfeld oder einem Unterkapitel (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen), in Hamburg und in Rheinland-Pfalz in einzelnen Maßnahmen berücksichtigt.

### Gutes Beispiel

Ein gutes Beispiel findet sich im Landesaktionsplan von Nordrhein-Westfalen, weil dort die drei Gruppen – Menschen mit Mehrfachbehinderungen, behinderte Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen – jeweils in einem eigenen Handlungsfeld berücksichtigt werden.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Vgl. Nifosi-Sutton (2017), S. 5.

<sup>40</sup> Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2010), S. 106 ff., 173 ff., 183 (hier werden Assistent\_innen für taubblinde und höresehbehinderte Menschen thematisiert).

**Tabelle 6a: Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen I**

	Menschen mit Mehrfach-behinderungen	Behinderte Menschen mit Migrationshintergrund	Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen
Baden-Württemberg	nicht erkannt	nicht erwähnt	nicht erkannt
Bayern	in einzelnen Maßnahmen	nicht erkannt	nicht erkannt
Berlin	nicht erkannt	in einzelnen Maßnahmen	nicht erkannt
Brandenburg	nicht erkannt	als Handlungsfeld	nicht erkannt
Bremen	nicht erkannt	als Querschnittsthema	nicht erkannt
Hamburg	in einzelnen Maßnahmen	in einzelnen Maßnahmen	in einzelnen Maßnahmen
Hessen	in einzelnen Maßnahmen	als Handlungsfeld	als Handlungsfeld
Mecklenburg-Vorpommern	nicht erwähnt	nicht erwähnt	nicht erkannt
Niedersachsen	nicht erwähnt	nicht erwähnt	als Handlungsfeld
Nordrhein-Westfalen	als Handlungsfeld	als Handlungsfeld	als Handlungsfeld
Rheinland-Pfalz	in einzelnen Maßnahmen	nicht erkannt	in einzelnen Maßnahmen
Saarland	nicht erkannt	nicht erkannt	als Handlungsfeld
Sachsen	nicht erkannt	nicht erkannt	als Unterkapitel
Sachsen-Anhalt	nicht erwähnt	nicht erwähnt	nicht erkannt
Schleswig-Holstein	nicht erkannt	nicht erkannt	nicht erkannt
Thüringen	nicht erkannt	nicht erkannt	nicht erkannt

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen I**

als Querschnittsthema	Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und als Querschnittsthema im Plan aufgegriffen.
als Handlungsfeld	Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und als Handlungsfeld im Plan aufgegriffen.
als Unterkapitel	Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und als Unterkapitel im Plan aufgegriffen.
in einzelnen Maßnahmen	Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und in einzelnen Maßnahmen im Plan aufgegriffen.
nicht erkannt	Die Gruppe wird zwar im Plan thematisiert, aber nicht als besonders schutzbedürftige Gruppe betrachtet und nicht dementsprechend im Plan aufgegriffen.
nicht erwähnt	Die Gruppe wird überhaupt nicht erwähnt.

**Tabelle 6b: Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen II**

	Wohnungslose Menschen mit Behinderungen	Arme Menschen mit Behinderungen
<b>Baden-Württemberg</b>	nicht erkannt	nicht erwähnt
<b>Bayern</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Berlin</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Brandenburg</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Bremen</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Hamburg</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Hessen</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Niedersachsen</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Rheinland-Pfalz</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Saarland</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Sachsen</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Sachsen-Anhalt</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Schleswig-Holstein</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt
<b>Thüringen</b>	nicht erwähnt	nicht erwähnt

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen II**

nicht erkannt

Die Gruppe wird zwar im Plan thematisiert, aber nicht als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und nicht dementsprechend im Plan aufgegriffen.

nicht erwähnt

Die Gruppe wird überhaupt nicht erwähnt.

Überraschend nüchtern fällt dagegen der Befund in Bezug auf die beiden Gruppen wohnungslose sowie arme Menschen mit Behinderungen auf. Beide Gruppen werden in den Aktionsplänen bislang nicht explizit berücksichtigt. Lediglich der Aktionsplan Baden-Württemberg befasst sich mit „Einrichtungen der Wohnungshilfe“, wobei auch hier Menschen mit Behinderungen nicht als eine schutzbedürftige Gruppe erkannt werden.

Der Schutz von Menschen in vulnerablen Lebenslagen wird in vielen Bundesländern noch nicht ausreichend als ein Thema der Umsetzung der UN-BRK erkannt. Doch gerade diese Menschen haben den Schutz ihrer Rechte besonders nötig, weil sie häufig nicht über genügend Ressourcen verfügen, um diese Rechte selbst einzufordern. Es ist wichtig, dass die Aktionspläne auch diese

Gruppen in den Fokus nehmen, um sicherzustellen, dass sie nicht weiterhin außen vor bleiben und in gleichem Maß von Maßnahmen profitieren wie andere Gruppen auch. Neben der UN-BRK kann auch die Agenda 2030 mit dem Leitsatz „Niemanden zurücklassen“ dabei als wichtige Orientierung dienen.

### Empfehlungen

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, den Ansatz „Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen“ im Sinne eines kritischen Prüfauftrags zu verstehen, der auch etwa als Begründungsansatz für Prioritätenentscheidungen dienen kann. Die oben erwähnten Gruppen gehören erfahrungsgemäß zu den vernachlässigten und marginalisierten Teilen der Gesellschaft, deren Einschränkungen an Teilhabe und Rechten gerade in den Aktionsplänen systematisch Berücksichtigung finden sollten.<sup>41</sup>

## 4.7 Mechanismen zur Normenprüfung

Im Zusammenhang mit den Aktionsplänen bedeutet Normenprüfung, dass bestehende und zukünftige Rechtsmaterien (Gesetze, Verordnungen) auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK geprüft werden und dass sondiert wird, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter ausgestaltet werden sollten, um den Zielen und Prinzipien der UN-BRK zu entsprechen.<sup>42</sup> Die Aufgabe der Normenprüfung ist eine Verpflichtung aus der Konvention selbst (Artikel 4 UN-BRK). Ein Aktionsplan kann diese Verpflichtung aufgreifen, indem er Regelungen zur Normenprüfung darlegt oder ganz konkret Gesetze nennt, die zu prüfen sind. Dabei sind die Regelungen für bereits bestehende und die für zukünftige Gesetze und Vorschriften voneinander zu trennen.

### Einschätzung

Die Auswertung der Pläne zeigt, dass in sieben Ländern bei bereits bestehenden Gesetzen eine systematische Überprüfung vorgesehen ist (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt). In vier Ländern ist dargelegt, dass eine

Prüfung einzelner Gesetze erfolgt (Bayern, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein). In Bremen soll lediglich eine punktuelle Überprüfung stattfinden. In Thüringen wurden unter dem alten Aktionsplan 15 Gesetze geprüft. In Mecklenburg-Vorpommern ist nicht ersichtlich, inwiefern die Prüfung auf bestehende oder auf zukünftige Gesetze abzielt. In Rheinland-Pfalz gibt es ebenfalls keinen systematischen Mechanismus zur Prüfung bereits bestehender Gesetze. Der Plan aus dem Saarland enthält keine Angaben zur Normenprüfung.

Bei der Überprüfung zukünftiger Gesetze ergibt sich ebenfalls ein durchwachsenes Bild. Eine systematische Prüfung sehen acht Aktionspläne vor: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Im Thüringer Aktionsplan ist zwar eine systematische Überprüfung angelegt, aber die gewählte Formulierung ist weniger konkret als in den anderen Plänen, sodass nicht klar ist, in welchem Rahmen zukünftige Gesetze geprüft werden sollen.<sup>43</sup> Die Pläne von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sehen die Prüfung einzelner Gesetze vor, aber keinen systematischen Mechanismus. Die Pläne von Bayern, Hamburg und dem Saarland machen keine Angaben zur Prüfung zukünftiger Gesetze.

Durch die Festlegung von möglichst detaillierten Mechanismen zur Normenprüfung ist sichergestellt, dass Konflikte oder Widersprüche zwischen bestehenden und zukünftigen Gesetzen auf Landesebene und der UN-BRK ausgeräumt werden. Dies trägt dazu bei, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen, wie sie in der UN-BRK verbrieft sind, umgesetzt werden.

41 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019), S. 67.

42 Vgl. Aichele / Scherr (2013), S. 1-146.

43 Maßnahme VII. 10 sieht die Aufnahme einer Prüffrage in den Katalog der Prüffragen für Thüringischen Rechtsvorschriften hinsichtlich der Vereinbarkeit von neuen und zu novellierenden Gesetzen mit der UN-BRK. Allerdings könnte dies inhaltlich zu kurz greifen. Siehe hierzu: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2019), S. 74.

**Tabelle 7: Normenprüfung bestehender und zukünftiger Gesetze**

	bestehende Gesetze und Vorschriften	zukünftige Gesetze und Vorschriften
<b>Baden-Württemberg</b>	systematisch	systematisch
<b>Bayern</b>	Prüfung einzelner Gesetze	keine Angaben
<b>Berlin</b>	systematisch	systematisch
<b>Brandenburg</b>	systematisch	systematisch
<b>Bremen</b>	Prüfung einzelner Gesetze	systematisch
<b>Hamburg</b>	Prüfung einzelner Gesetze	keine Angaben
<b>Hessen</b>	systematisch	systematisch
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Unterscheidung nicht ersichtlich (systematisch)	Unterscheidung nicht ersichtlich (systematisch)
<b>Niedersachsen</b>	Prüfung einzelner Gesetze	Prüfung einzelner Gesetze
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	systematisch	systematisch
<b>Rheinland-Pfalz</b>	als Defizit benannt	Prüfung einzelner Gesetze
<b>Saarland</b>	keine Angaben	keine Angaben
<b>Sachsen</b>	systematisch	systematisch
<b>Sachsen-Anhalt</b>	systematisch	systematisch
<b>Schleswig-Holstein</b>	Prüfung einzelner Gesetze	Prüfung einzelner Gesetze
<b>Thüringen</b>	Prüfung einzelner Gesetze	systematisch

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Normenprüfung bestehender und zukünftiger Gesetze und Vorschriften**

Systematisch	Der Plan sieht eine systematische Überprüfung der Gesetze und Rechtsvorschriften (bereits bestehend oder zukünftig) auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK vor.
Unterscheidung nicht ersichtlich (systematisch)	Der Plan sieht eine systematische Überprüfung von Gesetzen und Rechtsvorschriften auf deren Vereinbarkeit mit der UN-BRK vor. Es ist aber nicht ersichtlich, ob nur zukünftige Gesetze oder auch bereits bestehende überprüft werden.
Prüfung einzelner Gesetze	Der Plan sieht eine Überprüfung einzelner Gesetze und Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK vor.
als Defizit benannt	Der Plan enthält keinen Mechanismus zur Normenprüfung, thematisiert dieses Defizit allerdings und benennt die Normenprüfung als Ziel für die nächste Fortschreibungsperiode.
keine Angaben	Der Plan enthält keine Angaben zur Normenprüfung.



### Empfehlung

- Auch für die Phase der Fortentwicklung der Aktionspläne empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, eine konkrete systematische Prüfung aller bestehenden und zukünftigen Gesetze anzustrengen und Wege zu etablieren, um die Vereinbarkeit aller zukünftigen Rechtsnormen mit der UN-BRK sicherzustellen. Diese Empfehlung stützt sich auch auf die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses.<sup>44</sup>

## 4.8 Regelungen zur Umsetzungssteuerung

Um einen Aktionsplan zu erstellen, umzusetzen und fortzuschreiben, bedarf es staatlicher Strukturen. Zum einen sollte der gesamte Prozess von einer Stelle koordiniert und gesteuert werden; dies kann zum Beispiel der Focal Point des jeweiligen Bundeslandes sein. Zielführend ist außerdem, wenn es ein ressortübergreifendes Gremium gibt, in dem übergreifende Fragen geklärt werden können; dies kann zum Beispiel eine interministerielle Arbeitsgruppe mit Vertreter\_innen aus allen Ressorts sein, die mehrmals im Jahr tagt und den Prozess eng begleitet. Zudem sollte ein Controlling stattfinden, das heißt die regelmäßige Überprüfung des Umsetzungsstands.

Die Zivilgesellschaft, etwa Selbstvertretungsorganisationen und Organisationen von Menschen mit Behinderungen, muss an der Umsetzungssteuerung beteiligt werden, so sieht es Artikel 4 UN-BRK vor. Wenn die staatlichen Stellen ihrer rechtlichen Verpflichtung nachkommen und die Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung beteiligen, hat dies auch handfeste Vorteile: Die Maßnahmen aus den Aktionsplänen lassen sich hierdurch viel besser zielgruppengerecht umsetzen. Außerdem sorgen die Prozesse für Transparenz, da sich die primär für die Ausführung zuständigen staatlichen Stellen mit den beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren austauschen müssen. Der UN-Fachaus-

schuss misst der Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-BRK große Bedeutung bei und rät den Vertragsstaaten explizit, Selbstvertretungsorganisationen in Gremienwahlen miteinzubeziehen, welche die Umsetzung der Aktionspläne begleiten. Dies kann beispielsweise geschehen, indem Selbstvertretungsorganisationen die Möglichkeit gegeben wird, selbst Kandidat\_innen für diese Gremien zu nominieren.<sup>45</sup>

### Einschätzung

In allen Ländern wurden Strukturen in Form von Focal Points geschaffen, die auch die Umsetzung der Aktionspläne steuern. Diese sind in allen Ländern beim Ressort für Soziales angesiedelt. In den Plänen von Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen finden sich klare Angaben zu den Umsetzungsstrukturen. In Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und im Saarland sind die Angaben dagegen unzureichend. In den Plänen von Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen finden sich eher allgemeine Angaben, in denen das Sozialministerium benannt, aber nicht deutlich wird, welche Stelle konkret gemeint ist.

Die meisten Aktionspläne sehen vor, Begleitgremien aus zivilgesellschaftlichen Akteuren an der Umsetzungssteuerung zu beteiligen, beispielsweise den Landesbehindertenrat, den Landesteilhaber, den Inklusionsbeirat etc. In den meisten Fällen weisen die Formulierungen jedoch auf eine ausschließlich beratende Funktion der Beteiligungsgremien hin. Die genaue Zusammensetzung der jeweiligen Gremien wird nur in den Länderprogrammen von Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen aufgeschlüsselt. Im Plan von Sachsen finden sich keine Angaben zu dem Thema. Die Pläne von Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen haben sehr allgemeine Formulierungen gewählt, die konkreter gefasst werden können.

<sup>44</sup> Siehe hierzu: UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 7, 8, 11, 12.

<sup>45</sup> UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018a), Ziff. 53.

**Tabelle 8: Umsetzungssteuerung und Beteiligung der Zivilgesellschaft**

	Im Plan enthaltene Informationen zur Umsetzungssteuerung	Beteiligung der Zivilgesellschaft an Umsetzungssteuerung
<b>Baden-Württemberg</b>	keine Angaben	Landes-Behindertenbeauftragte, Landes-Behindertenbeirat
<b>Bayern</b>	Landesregierung	Landesbehindertenrat
<b>Berlin</b>	keine Angaben	Einrichtung von Facharbeitsgruppen, Fachbeirat von Fachforen ist geplant
<b>Brandenburg</b>	Focal Point im Sozialministerium – Koordinierungsstelle beim Landesbehindertenbeauftragten	Landesbehindertenrat
<b>Bremen</b>	Focal Point im Sozialministerium	Landesteilhabebeirat
<b>Hamburg</b>	Sozialministerium als Anlaufstelle nach Artikel 33	Interessenvertretung behinderter Menschen, Landesteilhabebeirat und Gleichstellungskordinatorin
<b>Hessen</b>	federführend ist die Landesregierung; Sozial- und Kultusministerium, als gemeinsame Anlaufstelle nach Artikel 33	ein „mit allen relevanten Akteuren besetztes Gremium“
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Sozialministerium	Integrationsförderrat
<b>Niedersachsen</b>	unzureichende Angaben	Begleitgremium
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Sozialministerium	Inklusionsbeirat
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Focal Point im Sozialministerium	Arbeitsgruppe „Aktionsplan Plus“, Landesbeirat zur Teilhabe behinderter Menschen
<b>Saarland</b>	unzureichende Angaben	Bündnis für Inklusion
<b>Sachsen</b>	Focal Point im Sozialministerium	keine Angaben
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Sozialministerium	Inklusionsausschuss
<b>Schleswig-Holstein</b>	Focal Point im Sozialministerium	Berichte an die Verbände – "Zusammenarbeit, wo dies möglich und sinnvoll ist."
<b>Thüringen</b>	Focal Point im Sozialministerium	fachliche Umsetzungsbegleitung der Zivilgesellschaft

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Im Plan enthaltene Informationen zur Umsetzungssteuerung**

&gt;&gt; Text &lt;&lt;

Im Plan enthaltene Beschreibung des Mechanismus bzw. der zuständigen Stellen und Gremien zur Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.

keine / unzureichende Angaben

Der Plan enthält keine oder nur unzureichende Informationen zur Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.

**Beteiligung der Zivilgesellschaft an Umsetzungssteuerung**

&gt;&gt; Text &lt;&lt;

Im Plan enthaltene Beschreibung des Mechanismus bzw. der zuständigen Stellen und Gremien zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.

keine Angaben

Der Plan enthält keine Informationen zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.

Wenn im Zuge der Erarbeitung eines Landesaktionsplans klare Vorgaben zu den Umsetzungsstrukturen gemacht werden, lassen sich wichtige strukturelle Fragen bezüglich der Umsetzung der UN-BRK im jeweiligen Bundesland bereits im Vorfeld klären. Wichtig ist beispielsweise, welche Stellen in welcher Art und Weise in die Umsetzungssteuerung des Aktionsplans eingebunden werden sollen. Die Diskussion solcher potenziell strittigen Punkte und eine möglichst präzise Formulierung im Aktionsplan tragen dazu bei, Missverständnisse zu vermeiden. Insbesondere sollte frühzeitig geklärt werden, welche Möglichkeiten es gibt, die Zivilgesellschaft, namentlich die Selbstvertretungsorganisationen, einzubinden.

### Empfehlungen

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, in die Aktionspläne möglichst detaillierte Informationen über die Akteure, die die Umsetzung steuern, aufzunehmen. Die Umsetzungssteuerung sollte beim Focal Point angesiedelt werden.
- Nach Erstellung und Inkrafttreten der Aktionspläne sollte die Zivilgesellschaft die Umsetzung des Plans mitsteuern. Dies kann beispielsweise durch die Beteiligung an Gremien und Prozessen geschehen, die den Umsetzungsstand der Maßnahmen überprüfen.

## 4.9 Öffnungsklausel

Öffnungsklauseln ermöglichen es, neue Erkenntnisse und Entwicklungen im laufenden Aktionsplan noch vor seiner Fortschreibung zu berücksichtigen. So können etwa die Abschließenden Bemerkungen oder die Allgemeinen Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Umsetzungsprozesse genutzt werden, aber auch Erkenntnisse, die sich aus den Entwicklungen im jeweiligen Bundesland ergeben. Dadurch wird es möglich, schon während der Umsetzung auf relevante Veränderungen zu reagieren und die Ressourcen in die richtigen Kanäle zu lenken. Die Länder können mit einer Öffnungsklausel sicherstellen, dass der Aktionsplan kontinuierlich fortentwickelt und ergänzt wird und dringliche Themen auf der Agenda bleiben.

### Einschätzung

In neun Aktionsplänen finden sich gar keine Angaben zu einer Öffnungsklausel (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Die übrigen Aktionspläne verfolgen unterschiedliche Ansätze: Die Pläne von Hessen und Rheinland-Pfalz verweisen darauf, dass Änderungen in regelmäßigen Abständen abgestimmt werden sollen oder dass eine fortlaufende Überprüfung stattfindet, ohne dies zu konkretisieren. Der Plan von Niedersachsen enthält keine Angaben darüber, wie Änderungen am Plan vorgenommen werden sollen, sieht aber einen zweijährigen Fortschreibungsrhythmus vor. In den Plänen von Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen ist explizit von kontinuierlicher Fortentwicklung oder Offenheit für notwendige Ergänzungen und Anpassungen die Rede. In Thüringen soll der Plan mithilfe von jährlichen Umsetzungsberichten an das Kabinett, das auch über Maßnahmenvorschläge entscheidet, dynamisch fortentwickelt werden. Im Saarland ist ein Runder Tisch als Gremium vorgesehen, um auf dringliche Themen zu reagieren.

### Abbildung 9: Öffnungsklausel

	Öffnungsklausel
Baden-Württemberg	nicht ersichtlich
Bayern	nicht ersichtlich
Berlin	nicht ersichtlich
Brandenburg	kontinuierliche Fortentwicklung; neue Maßnahmen können aufgenommen werden
Bremen	nicht ersichtlich
Hamburg	nicht ersichtlich
Hessen	„inhaltlich substantielle Änderungen“ werden „in regelmäßigen Abständen mit allen Beteiligten abgestimmt und in den Aktionsplan eingefügt“
Mecklenburg-Vorpommern	nicht ersichtlich
Niedersachsen	nicht ersichtlich (aber zweijähriger Fortschreibungsrhythmus)
Nordrhein-Westfalen	Aktionsplan ist „offen für notwendige Ergänzungen und Anpassungen im Zeitverlauf bis 2020“
Rheinland-Pfalz	fortlaufende Überprüfung, Fortentwicklung und Fortschreibung des Landesaktionsplans
Saarland	Runder Tisch als Gremium, um auf „dringliche Themen“ zu reagieren
Sachsen	nicht ersichtlich
Sachsen-Anhalt	nicht ersichtlich
Schleswig-Holstein	nicht ersichtlich
Thüringen	Maßnahmenplan soll sich „dynamisch fortentwickeln“. Kabinett erhält jährlichen Umsetzungsbericht und entscheidet über Maßnahmenvorschläge.

#### LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)

##### Öffnungsklausel

>> Text <<	Der Plan enthält eine Formulierung, die es ermöglicht, neue Erkenntnisse und Entwicklungen im laufenden Aktionsplan auch vor einer Fortschreibung zu berücksichtigen.
>> Text <<	Der Plan enthält eine allgemeine Formulierung zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse und Entwicklungen. Dabei wird aber entweder der genaue Mechanismus nicht ersichtlich oder die Anpassung findet nur in größeren Zeitabständen statt.
nicht ersichtlich	Ein Mechanismus zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse und Entwicklungen ist nicht ersichtlich.

#### Gutes Beispiel

Unter den Plänen mit Öffnungsklausel sticht der saarländische Plan als gutes Beispiel heraus. Im Gegensatz zu den Plänen anderer Länder wird der Öffnungsmechanismus hier konkret erläutert. So heißt es im Plan: „Dringliche Themen, die die Umsetzung der Rechte der Menschen mit Behinderungen betreffen, werden im Rahmen eines Runden Tisches unter Einbeziehung aller relevanten Akteure (Landesregierung und Ver-

bände, ggf. auch Sozialpartner, Kommunen und andere Experten) behandelt. In diesem Rahmen sollen gemeinsam pragmatische Lösungen entwickelt werden, die auch kurzfristig umsetzbar sind. Die Vereinbarung der thematischen Schwerpunkte soll im Rahmen des Bündnisses für Inklusion erfolgen. Die Einberufung und Moderation des Runden Tisches übernimmt das Sozialministerium“.<sup>46</sup>

46 Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes (2012), S. 85–86.

### Empfehlung

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, dem Prozesscharakter von Aktionsplänen durch entsprechende Vorkehrungen in Zukunft noch stärker Rechnung zu tragen, hierzu zählt insbesondere, eine Öffnungsklausel zu integrieren. Diese stellt sicher, dass Vorhaben neu aufgenommen werden können, etwa wenn Prüfergebnisse vorliegen oder neue Probleme erkannt werden.

## 4.10 Evaluation und Fortschreibung

Der Aktionsplan sollte Regelungen zur Evaluierung enthalten. Durch eine menschenrechtliche Evaluation des Aktionsplans lassen sich wichtige Erkenntnisse zur Wirkung der bisher umgesetzten Maßnahmen im Sinne der UN-BRK gewinnen. Bereits die vorliegenden Evaluationsberichte<sup>47</sup> zu Aktionsplänen konnten wichtige Impulse für die Fortschreibung von Aktionsplänen liefern. Da Aktionspläne temporäre Umsetzungsregime sind, bedarf es einer Fortschreibung, deren Prozess schon im Plan selbst skizziert sein sollte.

### Einschätzung

In zwei Plänen finden sich keine Informationen zu einer Evaluation. In den übrigen 14 Plänen ist eine Überprüfung vorgesehen, allerdings wird nur selten erläutert, was konkret evaluiert werden soll. Vier Aktionspläne enthalten eine konkrete Aussage zum Zeitpunkt der Evaluierung (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen). Angaben zu den Zuständigkeiten für die Evaluierung finden sich in acht Plänen (Baden-Württemberg, Bremen, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Saarland). Dabei gibt es unterschiedliche Varianten: externe Evaluierung beispielsweise durch ein Forschungsinstitut, interne Evaluierung durch das Sozialministerium oder durch ein

nicht näher beschriebenes, mit allen relevanten Akteuren besetztes Gremium sowie durch eine Monitoring-Stelle. Eine Fortschreibung ist in allen Ländern außer in Berlin vorgesehen. Von Bayern, Hamburg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein wird nicht näher ausgeführt, wie die Fortschreibung erfolgen soll. Auf einen Zeitpunkt legen sich Bremen (nach vier Jahren), Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (in der nächsten Legislaturperiode), Niedersachsen (im Zweijahresrhythmus), Rheinland-Pfalz (im Jahr 2020) sowie Thüringen (in Abständen von fünf Jahren) fest.

Evaluationen sind ein geeignetes Instrument, um den Umsetzungsstand eines Aktionsplans festzustellen und Empfehlungen für dessen Weiterentwicklung zu geben, beispielsweise bezüglich der Rückbindung an die UN-BRK oder der Einrichtung einer Steuerungsstruktur. Im besten Fall bietet eine Evaluierung allen an der Umsetzung beteiligten Akteuren die Möglichkeit, gemeinsam über das Erreichte und die weiteren Zielsetzungen zu reflektieren. Es ist vorteilhaft, wenn die Evaluation sich konsequent an den menschenrechtlichen Anforderungen ausrichtet, dazu kann es sinnvoll sein, sie von einem externen Akteur durchführen zu lassen.

Im Unterschied zur Öffnungsklausel verbindet sich mit der Fortentwicklung eine Art Grundrevision und konzeptionelle Neuaufstellung des Aktionsplans. Beispielsweise können neue Schwerpunkte für die Umsetzung gewählt oder bisher nicht berücksichtigte Gruppen in den Blick genommen werden. Es bietet sich auch die Möglichkeit, die Zielsetzungen nachzujustieren; diese können entweder durch neue ersetzt oder in ihrer Ausrichtung an die bestehenden Verhältnisse vor Ort angepasst werden. Am Anfang einer Fortschreibung sollte eine Bestandsanalyse stehen, die den jeweiligen Ist-Zustand der Umsetzung der UN-BRK in unterschiedlichen Bereichen aufzeigt.

<sup>47</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2013, 2014); Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016), Prognos (2014, 2016, 2017).

**Tabelle 10: Evaluation und Fortschreibung**

	Evaluation	Fortschreibung
<b>Baden-Württemberg</b>	Evaluation durch Forschungsinstitut nach fünf Jahren	abhängig vom Evaluationsergebnis
<b>Bayern</b>	nicht ersichtlich	Fortschreibung ist vorgesehen, wird aber nicht weiter erläutert
<b>Berlin</b>	nicht ersichtlich	nicht ersichtlich
<b>Brandenburg</b>	externe Evaluation „wird geprüft“	Zweiter Fortschreibungszyklus – Fortschreibung 2020
<b>Bremen</b>	Evaluation 2019	Fortschreibung nach vier Jahren
<b>Hamburg</b>	Evaluation ist enthalten, wird aber nicht ausgeführt	Fortschreibung ist vorgesehen, wird aber nicht weiter erläutert
<b>Hessen</b>	systematische Evaluation, wird aber nicht ausgeführt	„regelmäßige Fortschreibung“ – wird aber nicht weiter erläutert
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	systematische Evaluation im Jahr 2017	Fortschreibung in der nächsten Legislaturperiode
<b>Niedersachsen</b>	Konzept zur wissenschaftlichen Evaluierung wird erarbeitet	Zweiter Fortschreibungszyklus: systematische Fortschreibung im Zweijahresrhythmus
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	„kontinuierliche und systematische Evaluation“	„kontinuierliche Fortschreibung“
<b>Rheinland-Pfalz</b>	systematische und regelmäßige Evaluation durch Forschungsinstitut	Zweiter Fortschreibungszyklus – Fortschreibung 2020
<b>Saarland</b>	systematische Evaluation durch Monitoring-Stelle	Fortschreibung ist vorgesehen, wird aber nicht weiter erläutert
<b>Sachsen</b>	regelmäßige Evaluation jede Legislaturperiode	jede Legislaturperiode
<b>Sachsen-Anhalt</b>	systematische Evaluation (regelmäßig)	Fortschreibung durch Sozialministerium
<b>Schleswig-Holstein</b>	Evaluation ist vorgesehen, wird aber nicht ausgeführt	Fortschreibung ist vorgesehen, wird aber nicht weiter erläutert
<b>Thüringen</b>	systematische Evaluation (durch „unabhängige Stelle“ im Jahr 2022)	Zweiter Fortschreibungszyklus – Regelmäßige Fortschreibung in 5-Jahres Abständen

**LEGENDE (BEWERTUNGSGRUNDLAGEN IM ANHANG)****Evaluation / Fortschreibung**

&gt;&gt; Text &lt;&lt;

Der Plan sieht eine Evaluation bzw. Fortschreibung vor und beschreibt eindeutig, wann und wie diese durchgeführt wird.

&gt;&gt; Text &lt;&lt;

Der Plan sieht eine Evaluation bzw. Fortschreibung grundsätzlich vor, es ist aber nicht klar ersichtlich, wann und wie diese durchgeführt wird.

nicht ersichtlich

Im Plan ist nicht ersichtlich, ob eine Evaluation bzw. Fortschreibung durchgeführt wird.

### Gutes Beispiel

Als gutes Beispiel für die Fortschreibung kann der thüringische Aktionsplan gelten. Thüringen befindet sich bereits im zweiten Fortschreibungszyklus und hat sich darauf verpflichtet, seinen Plan in fünf Jahren – spätestens im Jahr 2024 – erneut fortzuschreiben.<sup>48</sup>

### Empfehlungen

- Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt, eine externe menschenrechtliche Evaluation als eigenen Prozessschritt durchzuführen und dieses Ziel angemessen konkret bereits im Plan zu verankern.
- Eine Fortentwicklung des Aktionsplans sollte explizit vorgesehen werden. Alle beteiligten Akteure haben dann schon frühzeitig die Chance, konzeptionelle und grundsätzliche Fragen zu klären.

---

48 Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2019), S. 82.



## 5 Übergeordnete Empfehlungen

Neben den spezifischen Empfehlungen in den einzelnen thematischen Kapiteln dieser Analyse empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:

- Die Bundesländer sollten weiterhin am Instrument der menschenrechtsbasierten Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK festhalten und die Pläne im Sinne eines Prozesses weiterentwickeln. Eine regelmäßige Fortschreibung ist einer der besten Mechanismen, um die Qualität der Pläne im Sinne der UN-BRK zu verbessern.
- Aktionspläne sind viel stärker als bisher als dynamische Werkzeuge zur Umsetzung der UN-BRK zu betrachten. Daher sollte jedes Land eine Öffnungsklausel in seinen Aktionsplan aufnehmen, damit gewährleistet ist, dass neue Impulse von außen (etwa von den Vereinten Nationen) oder neu erkannte Problemlagen zeitnah aufgenommen und in Politik überführt werden können.
- Generell empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, die Art und Struktur der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an den Prozessen der Aktionspläne zu überprüfen. Ziel dieser Befassung unter Beteiligung der Menschen mit Behinderungen sollte sein, die Bedingungen der Partizipation weiter zu verbessern (Sicherstellung von Barrierefreiheit in allen Prozessabschnitten, Fahrtkostenerstattung, Tagegeld etc.). Um zu einem Gelingen der Aktionspläne nachhaltig beitragen zu können, sollten Expert\_innen mit Behinderungen in den entsprechenden Gremien nicht nur auf Augenhöhe eingebunden sein, sondern auch für ihren Aufwand entschädigt werden.
- Inhaltlich prioritär sollten die Länder systematisch Menschen in vulnerablen Lebenslagen, den wirksamen Rechtsschutz (gerade den Schutz der sogenannten Persönlichkeitsrechte) und den Ausbau inklusiver Strukturen behandeln.

## 6 Literatur

### 6.1 Die Landesaktionspläne

**Baden-Württemberg: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, Baden-Württemberg** (Hg.) (2015):

Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg. Stuttgart: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Jugend

**Bayern: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration** (Hg.) (2014):

Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention. 2. Auflage. München: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration

**Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin** (Hg.) (2015):

10 Behindertenpolitische Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis zum Jahr 2020. Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin

**Berlin: Der Senat von Berlin** (Hg.) (2011):

Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsequent in Berlin umsetzen. Drucksache 16/4265. Berlin: Senat von Berlin

**Brandenburg: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg** (Hg.) (2016):

Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0. Unser Weg zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Potsdam: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg

**Bremen: Senat der Freien Hansestadt Bremen** (Hg.) (2014):

Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Bremen. Bremen: Senat der Freien Hansestadt Bremen

**Hamburg: Hamburger Senat** (Hg.) (2012):

Hamburger Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Hamburg: Hamburger Senat

**Hessen: Hessisches Sozialministerium** (Hg.) (2012):

Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden: Hessisches Sozialministerium

**Mecklenburg-Vorpommern: Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales, Mecklenburg-Vorpommern** (Hg.) (2013):

Maßnahmenplan der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mecklenburg-Vorpommern auf dem Weg in eine inklusive Gesellschaft. Schwerin: Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales

**Niedersachsen: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung** (Hg.) (2019):

Aktionsplan Inklusion 2019/2020 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

**Niedersachsen: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung** (Hg.) (2017): Aktionsplan Inklusion 2017/2018 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

**Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen** (Hg.) (2010): Aktionsplan der Landesregierung. Eine Gesellschaft für alle. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

**Rheinland-Pfalz: Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Rheinland-Pfalz** (Hg.) (2015): Landesaktionsplan Rheinland-Pfalz, Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mainz: Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie

**Saarland: Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie** (Hg.) (2012): Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Saarland. Saarbrücken: Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

**Sachsen: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz** (Hg.) (2016): Aktionsplan der Sächsischen Staatsregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Dresden: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

**Sachsen-Anhalt: Ministerium für Arbeit und Soziales, Sachsen-Anhalt** (Hg.) (2013): „Einfach machen“ – Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Magdeburg: Ministerium für Arbeit und Soziales

**Schleswig-Holstein: Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein** (Hg.) (2017): Wir wollen ein Land des Miteinanders. Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein. Kiel: Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein

**Thüringen: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie** (Hg.) (2019): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Version 2.0, Erfurt: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

## 6.2 Sekundärliteratur

**Aichele, Valentin** (2003): Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung der Menschenrechte. Dissertation Universität Mannheim, Frankfurt: Lang

**Aichele, Valentin** (2019a): „Taking out the magnifier“: Groups in vulnerable situations under global health law. In: German Yearbook of International Law. Jahrbuch für internationales Recht, Berlin: Duncker & Humblot, S. 103–130

**Aichele, Valentin** (2019b): Eine Dekade UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. In: Aus Parlament und Zeitgeschichte 69 (6–7), S. 4–10

**Aichele, Valentin / Scherr, Daniel** (2013): Ergebnisse der Normenprüfung zum Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG). Diskussionspapier. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Diskussionspapier\\_Ergebnisse\\_der\\_Normenpruefung\\_zum\\_Landesgleichberechtigungsgesetz\\_LGBG\\_01.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Diskussionspapier_Ergebnisse_der_Normenpruefung_zum_Landesgleichberechtigungsgesetz_LGBG_01.pdf) (abgerufen am 21.11.2019)

**Baranger, Aurélie** (2017): Article 8 [Awareness-Raising]. In: Della Fina, Valentina / Cera, Rachele / Palmisano, Guiseppe (2017): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Cham: Springer

**Bielefeldt, Heiner** (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. Essay No. 5. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (Hg.) (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland. Ergebnisse der quantitativen Befragung. Endbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Della Fina, Valentina / Cera, Rachele / Palmisano, Guiseppe** (2017): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Cham: Springer

**Deutsche Bundesregierung** (2017): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016. Unterrichtung an den Deutschen Bundestag, 20.01.2017, BT-Drucksache 18/10940

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention** (2013): Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Kurzdarstellung mit Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention** (2014): Bericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Behindertenpolitischen Maßnahmenpaket für das Land Brandenburg. Kurzdarstellung mit Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-BRK** (2015): Information der Monitoring-Stelle zur UN-BRK zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 9: Zugänglichkeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2016): Evaluations-Bericht. Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2017): Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Feige, Judith / Gerbig, Stephan** (2019): Das Kindeswohl neu denken. Kinderrechtsbasierte Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Kroworsch, Susann** (2019): Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen. Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Leisering, Britta** (2015): UN-Behindertenrechtskonvention: Den Nationalen Aktionsplan zu einem wirksamen menschenrechtlichen Instrument machen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Leisering, Britta** (2017): Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Nifosi-Sutton, Ingrid** (2017): *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*. London / New York: Routledge

**Palleit, Leander** (2010): *Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. 1. Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Palleit, Leander** (2012a): Artikel 8. Bewusstseinsbildung. In: Welke, Antje (2012): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., S.119-126

**Palleit, Leander** (2012b): Systematische „Enthinderung“: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte e.V.

**Prognos** (2014): Forschungsbericht 446: Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Abschlussbericht. Basel u.a.: Prognos

**Prognos** (2016): Evaluation des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Endbericht. Basel u.a.: Prognos

**Prognos** (2017): Evaluation des Maßnahmeplans der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Endbericht. Basel u.a.: Prognos

**Rohrmann, Albrecht** (2015): Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene. In: *Behindertenpädagogik* 54 (4), S. 357–375

**Trenk-Hinterberger, Peter** (2013): Artikel 8. Bewusstseinsbildung. In: Kreutz, Marcus / Lachwitz, Klaus / Trenk-Hinterberger, Peter (2013): *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelungen und Anwendungsgebiete*. Köln: Luchterhand Verlag

**UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women** (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany. 3 March 2017, UN-Doc. CEDAW/C/DEU/CO/7-8

**UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 2. Artikel 9: Zugänglichkeit

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2015): Concluding Observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2016): General comment No. 3 on women and girls with disabilities. 25 November 2016, UN-Doc. CRPD/C/GC/3

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2018a): General Comment No. 6 on equality and non-discrimination. 26. April 2018, UN-Doc. CRPD/C/GC/6

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2018b): General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention. 9. November 2018, UN-Doc. CRPD/C/GC/7

## Anhang: Prüfraster

Die Ausprägungen der Kategorien wurden in Form eines Ampelsystems in eine relative wertende Reihenfolge gebracht. Grün bezeichnet eine gute Umsetzung der UN-BRK, gelb eine mittlere Umsetzung, rot eine unbefriedigende Umsetzung. Dabei sind innerhalb der Bewertungsfelder grün, gelb und rot weitere Abstufungen möglich, die jedoch aufgrund der besseren Lesbarkeit farblich zusammengefasst dargestellt werden. Die Wertung innerhalb einer Farbkategorie wird durch die Reihenfolge der Kategorien in der Legende ausgedrückt, wobei die oberste Kategorie die beste Umsetzung darstellt und die weiteren in abnehmender Reihenfolge folgen.

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
1. Aufbau der Maßnahmentabellen (► Tabelle 1)			
Wie sind die Tabellen aufgebaut? Wie detailliert werden Laufzeiten, Zuständigkeiten und Ressourcen dargestellt? Wie werden die Maßnahmentabellen mit den allgemeinen Zielbeschreibungen der jeweiligen Handlungsfelder verknüpft? Sind die Maßnahmen in den Tabellen / Übersichten so dargestellt, dass Zielerreichung, Maßnahmenerfüllung bzw. Maßnahmenerfolg überprüfbar sind (Ziele, Beschreibung der Maßnahme, Zuständigkeiten, Abschlusszeitpunkt der Maßnahmen, Ressourcenangaben etc.)? Wenn nein: was fehlt?	Zuordnung der Maßnahmentabellen im Plan	<b>Unterkapitel:</b> Die Maßnahmentabellen/Übersichten sind im Plan den Unterkapiteln zugeordnet. <b>Handlungsfelder:</b> Die Maßnahmentabellen/Übersichten sind im Plan den Handlungsfeldern zugeordnet. <b>Anhang:</b> Die Maßnahmentabellen/Übersichten sind im Plan lediglich im Anhang aufgeführt.	Grundlage der Bewertung sind die Überprüfbarkeit und die Verständlichkeit der Maßnahmen. Aus diesem Grund wurden solche Pläne besser bewertet, welche die Maßnahmen direkt den thematischen Kapiteln zuordnen, die die relevanten Informationen und Erläuterungen zum Verständnis und zur Überprüfung der Maßnahmen enthalten (z.B. Bestandsanalysen).
	Darstellung der betreffenden Angaben in den Maßnahmentabellen bzw. -übersichten im Plan. <ul style="list-style-type: none"><li>- Zuständigkeiten der Ministerien ersichtlich</li><li>- Beteiligung weiterer Akteure ersichtlich</li><li>- Laufzeiten festgelegt</li><li>- Zielbeschreibungen in Maßnahmentabellen vorhanden</li><li>- Finanzierung ersichtlich</li></ul>	<b>ja:</b> Die entsprechenden Angaben werden in den Maßnahmentabellen/Übersichten aufgeschlüsselt. <b>nicht eindeutig:</b> Die entsprechenden Angaben in den Maßnahmentabellen/Übersichten lassen sich nicht eindeutig zuordnen. <b>nein:</b> Die Maßnahmentabellen/Übersichten enthalten keine entsprechenden Angaben.	
2. Politische Verankerung: Inkraftsetzung und offenkundige Unterstützung (► Tabelle 2)			
Inkraftsetzung durch wen (Landesregierung, Landtag etc.)	Welche politische Institution hat den Plan in Kraft gesetzt?	<b>ohne Bewertung:</b> Parlament Landesregierung	Keine Bewertung
	Welche politische Institution fungiert als Herausgeber des Plans?	<b>ohne Bewertung:</b> Parlament Landesregierung	Keine Bewertung
Offenkundige Unterstützung durch den/die Landeschef_in (etwa Grußwort des/der Ministerpräsident_in etc.)	Enthält der Plan Unterstützungsbekundungen von politischen Amtsträger_innen des Bundeslandes (z.B. Grußworte)	<b>Ministerpräsident_in:</b> Der Plan enthält eine Unterstützungsbekundung der/des Ministerpräsident_in.	Für eine Umsetzung der UN-BRK sind langfristige politische Anstrengungen notwendig. Ein offizielles schriftliches Bekenntnis möglichst hochrangiger Amtsträger_innen zu den Zielen des Aktionsplans des Bundeslandes ist deshalb wünschenswert.
		<b>Minister_innen-Ebene:</b> Die hochrangige Unterstützungsbekundung im Plan stammt von einem/einer Minister_in des Landes	
		<b>Keine Grußworte:</b> Der Plan enthält keine politischen Unterstützungsbekundungen von politischen Amtsträger_innen.	



Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>3. Rückbindung an die UN-BRK (► Tabelle 3)</b>			
Inwiefern verfolgt der Plan von seinem Wortlaut her den Anspruch, die UN-BRK in Gänze, d.h. in Bezug auf alle ihre Rechte, umzusetzen? Wie löst er den selbst gesetzten Anspruch ein, d.h. werden – wenn dies der Anspruch ist – in den Handlungsfeldern alle Rechte der UN-BRK adressiert? Gibt der Plan ggf. Auskunft über die Lücken und begründet er diese? Lässt der Plan erkennen, wann die Lücken angegangen werden sollen?	Selbstanspruch des Plans zur vollständigen oder teilweisen Umsetzung der UN-BRK.	<p><b>Umfassend:</b> Der Plan enthält ein Bekenntnis, welches die vollständige Umsetzung der UN-BRK als Ziel des Plans definiert.</p> <p><b>Schwerpunkte:</b> Der Plan enthält kein Bekenntnis zur vollständigen Umsetzung der UN-BRK, sondern formuliert inhaltliche Schwerpunkte, deren Umsetzung als Ziel des Plans definiert wird.</p> <p><b>Keine allgemeine Zielsetzung:</b> Im Plan ist nicht ersichtlich, welches Ziel in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK angestrebt wird.</p>	Es ist der Bereitschaft zur Umsetzung der UN-BRK zuträglich, wenn der Plan den Selbstanspruch formuliert, die UN-BRK in Gänze umzusetzen.
<p>Wie ist der Zuschnitt des Aktionsplans: Ist er seinem Anspruch nach umfassend, wird eine Schwerpunktsetzung oder Themenauswahl vorgenommen etc.?</p> <p>Wird aus den Maßnahmen klar erkennbar, zur Verwirklichung welchen Rechts sie ergriffen werden sollen? Wenn nein: wird in der Beschreibung der Handlungsfelder ein klarer Bezug zu den Rechten der UN-BRK hergestellt?</p>	Bezug auf UN-BRK Rechte im Aktionsplan: Wie genau und für welche Teile des Plans wird aufgeschlüsselt, welche Artikel der UN-BRK damit umgesetzt werden sollen?	<p><b>Einzelne Maßnahmen:</b> Für jede Maßnahme ist ersichtlich, der Umsetzung welcher UN-BRK Artikel sie dient.</p> <p><b>Maßnahmentabellen:</b> Der Bezug zu den Artikeln der UN-BRK wird für die Maßnahmentabellen aufgeschlüsselt</p> <p><b>Unterkapitel:</b> Der Bezug zu den Artikeln der UN-BRK wird für die Maßnahmentabellen aufgeschlüsselt.</p> <p><b>Handlungsfelder:</b> Für jedes Handlungsfeld ist ersichtlich, der Umsetzung welcher UN-BRK-Artikel es dient.</p> <p><b>Keine Bezugnahme:</b> Die Bezugnahme der UN-BRK-Artikel ist nicht ersichtlich.</p> <p>(wenn mehrere Ausprägungen zu- treffen, wird die höchste gewertet)</p>	Für eine Umsetzung der UN-BRK ist es wünschenswert und notwendig, dass möglichst präzise und überprüfbar kenntlich gemacht wird, der Umsetzung welcher UN-BRK-Artikel die im Plan formulierten politischen Maßnahmen dienen. Im Idealfall wird der Bezug zu den Artikeln der UN-BRK für jede einzelne Maßnahme aufgeschlüsselt.

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>4. Qualitätskriterien (► Tabellen 4a und 4b)</b>			
Beinhaltet der Plan eine Bestandsaufnahme, die den Ist-Zustand in Bezug zu den Rechten der UN-BRK setzt? Auf welcher Datengrundlage setzen die Maßnahmen auf? Werden politisch Ziele abgeleitet auf der Basis der Bestandsanalyse?	Beschreibungen des Ist-Zustandes zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und/oder zur Umsetzung der UN-BRK im Plan.	<b>für Unterkapitel:</b> Der Plan enthält für jedes Unterkapitel eine Bestandsanalyse. <b>für Handlungsfelder:</b> Der Plan enthält für jedes Handlungsfeld eine Bestandsanalyse	Bestandsanalysen des Ist-Zustandes zur Umsetzung der UN-BRK sind die Voraussetzung, damit Ziele und Maßnahmen präzise formuliert und überprüfbar umgesetzt werden können. Dafür ist es sinnvoll, dass die Beschreibungen des Ist-Zustandes sich möglichst konkret auf die betreffenden Themenfelder beziehen.
		<b>auf Ministerien bezogen:</b> Die Bestandsanalysen sind nach Ministerien gegliedert. <b>unvollständig:</b> Für einige (Unter-)Kapitel fehlen die Bestandsanalysen.	
		<b>keine :</b> Der Plan enthält keine Beschreibungen des Ist-Zustandes.	
	Beschreibungen eines Soll-Zustandes bzw. angestrebter Veränderungen in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK im Plan.	<b>für einzelne Maßnahmen:</b> Der Plan enthält Zielformulierungen für jede einzelne Maßnahme. <b>für Maßnahmentabellen:</b> Die Zielformulierungen beziehen sich auf die Maßnahmentabellen.	Für die Umsetzung der UN-BRK ist es zielführend, wenn die Zielformulierungen in den Aktionsplänen inhaltlich konkret formuliert und formal präzise zugeordnet werden. Nur dann ist nachvollziehbar, welches Ziel mit einer Maßnahme verwirklicht werden soll und ob dieses Ziel erreicht wurde. Im Idealfall ist eine präzise Zuordnung der Ziele für jede einzelne Maßnahme möglich.
		<b>für Unterkapitel:</b> Die Zielformulierungen beziehen sich auf die Unterkapitel. <b>für Handlungsfelder:</b> Die Zielformulierungen beziehen sich auf die Handlungsfelder.	
		<b>keine:</b> Der Plan enthält keine Zielformulierungen.	
	Der Plan ist formal so aufgebaut und inhaltlich so formuliert, dass ein Abgleich zwischen dem beschriebenen Ist-Zustand und dem angestrebten Soll-Zustand sinnvoll möglich ist.	<b>Ja:</b> Der Plan ist so aufgebaut, dass ein Abgleich zwischen dem beschriebenen Soll- und Ist-Zustand möglich ist.	Die Umsetzung der Maßnahmen ist nur dann sinnvoll überprüfbar, wenn die Zielformulierungen mit einer präzisen Beschreibung des Ist-Zustandes verbunden sind und logisch darauf aufbauen und angewendet werden können. Nur dann können absolute und relative Verbesserungen in der Umsetzung des UN-BRK sinnvoll beurteilt werden.
		<b>Ja – aber unvollständig:</b> Bei einigen Kapiteln fehlen die Bestandsanalysen. <b>unkonkret:</b> Ein Abgleich zwischen dem Soll- und Ist-Zustand ist zwar grundsätzlich möglich, aber die Zielformulierungen sind zu unkonkret für eine sinnvolle Überprüfung.	
		<b>nein:</b> Ein Abgleich zwischen Soll- und Ist-Zustand ist nicht möglich.	

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<p>Wurden die Maßnahmen überprüfbar entwickelt und entsprechend dargestellt? (Anforderungen an SWOP)</p> <p>Kriterien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zeitangaben</li> <li>2. Zielformulierung</li> <li>3. Wird ein Basiswert genannt, in Relation zu dem eine Verbesserung erreicht werden soll?</li> <li>4. Gibt es Angaben zum Budget/Finanzierung?</li> </ol>	Angaben zu Abschlusszeiten der Maßnahmen: Wie sind diese aufgeschlüsselt?	<b>systematisch:</b> Der Plan gibt systematisch für alle nicht fortlaufenden Maßnahmen an, bis wann diese abgeschlossen werden sollen.	Die Umsetzung der Maßnahmen ist nur dann sinnvoll überprüfbar, wenn die Zielformulierungen mit einer präzisen Beschreibung des Ist-Zustandes verbunden sind und logisch darauf aufbauen und angewendet werden können. Nur dann können absolute und relative Verbesserungen in der Umsetzung des UN-BRK sinnvoll beurteilt werden.
		<b>mehrheitlich:</b> Der Plan gibt für die Mehrheit der nicht fortlaufenden Maßnahmen an, bis wann diese abgeschlossen werden sollen. Die Abschlusszeiten werden aber nicht systematisch aufgeschlüsselt.	
		<b>teilweise:</b> Der Plan gibt für einen Teil der nicht fortlaufenden Maßnahmen an, bis wann diese abgeschlossen werden sollen.	
	Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen: Wie sind diese aufgeschlüsselt?	<b>selten:</b> Der Plan gibt nur in Einzelfällen an, bis wann die Maßnahmen abgeschlossen werden sollen.	Für die Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans ist es außerdem wichtig, dass die Finanzierung nachvollziehbar dargestellt wird. Im Idealfall wird für jede einzelne Maßnahme aufgeschlüsselt, wie diese finanziert werden.
		<b>keine:</b> Der Plan enthält keine Angaben zu den Abschlusszeiten der Maßnahmen.	
		<b>systematisch:</b> Der Plan enthält systematische Angaben dazu, wie die Maßnahmen finanziert werden.	
		<b>in Einzelfällen:</b> Der Plan enthält nur in Einzelfällen Angaben dazu, wie die Maßnahmen finanziert werden.	
		<b>keine:</b> Der Plan enthält keine Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen.	

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>5. Die Querschnittsthemen der UN-BRK (► Tabelle 5a – 5e)</b>			
Wie werden die Querschnittsthemen der Art. 5 – 9 aufgegriffen?	Thematisierung und Verankerung des <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 5 UN-BRK: „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“</li> <li>– Art. 6 UN-BRK: „Frauen mit Behinderungen“</li> <li>– Art. 7 UN-BRK: „Kinder mit Behinderungen“</li> <li>– Art. 8 UN-BRK: „Bewusstseinsbildung“</li> <li>– Art. 9 UN-BRK: „Zugänglichkeit“</li> </ul>	<div> <b>als Querschnittsthema:</b>            Der Plan nennt und definiert den Artikel als handlungsfeldübergreifendes Querschnittsthema.         </div> <div> <b>für Handlungsfelder:</b>            Der Plan enthält für jedes Handlungsfeld eine Bestandsanalyse         </div> <div> <b>Handlungsfeld:</b>            Der Plan bezieht mindestens ein Handlungsfeld auf den Artikel oder widmet dem Artikel ein eigenes Handlungsfeld.         </div> <div> <b>als Leitziel:</b>            Der Plan nennt und definiert den Artikel als Leitziel (Sonderfall Berlin).         </div> <div> <b>allgemeine Absichtserklärung:</b>            Der Plan erwähnt den Artikel in einer allgemeinen Absichtserklärung, aber bezieht keine Handlungsfelder oder Maßnahmen darauf.         </div> <div> <b>keine Erwähnung des Artikels:</b>            Der Artikel wird im Plan nicht erwähnt. (Muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass das jeweilige Querschnittsthema nicht anderweitig thematisiert wird)         </div>	<p>Die UN-BRK definiert diese Themen als Querschnittsthemen, die sich nicht auf bestimmte Handlungsfelder beschränken, sondern in allen Bereichen umgesetzt und beachtet werden müssen. Dementsprechend wurden jene Pläne am besten bewertet, welche die UN-BRK-Querschnittsartikel explizit als solche definieren und handlungsfeldübergreifend aufgreifen.</p> <p>Die Thematisierung des Artikels in mindestens einem Handlungsfeld oder die Behandlung des Artikels als eigenes Handlungsfeld wurde nicht als nicht ausreichend gewertet.</p>

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>6. Gruppen in vulnerablen Lebenslagen (► Tabellen 6a und 6b)</b>			
Werden die Problemlagen von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen erkannt und wenn ja, wie werden sie adressiert? Welche Gruppen?	Thematisierung und Verankerung der folgenden schutzbedürftigen Gruppen im Plan: Wurden die Gruppen überhaupt als besonders schutzbedürftige Gruppen im Sinn der UN-BRK erkannt? Wie werden ihre Belange im Plan aufgegriffen? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Menschen mit Mehrfachbehinderungen,</li> <li>– Behinderte Menschen mit Migrationshintergrund,</li> <li>– Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen,</li> <li>– Wohnungslose Menschen mit Behinderungen,</li> <li>– Arme Menschen mit Behinderungen.</li> </ul>	<p><b>als Querschnittsthema:</b> Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und als Querschnittsthema im Plan aufgegriffen.</p> <p><b>als Handlungsfeld:</b> Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und als Handlungsfeld im Plan aufgegriffen.</p> <p><b>als Unterkapitel:</b> Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und als Unterkapitel im Plan aufgegriffen.</p> <p><b>in einzelnen Maßnahmen:</b> Die Gruppe wird als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und in einzelnen Maßnahmen im Plan aufgegriffen.</p> <p><b>nicht erkannt:</b> Die Gruppe wird zwar im Plan thematisiert, aber nicht als besonders schutzbedürftige Gruppe erkannt und nicht dementsprechend im Plan aufgegriffen.</p> <p><b>nicht erwähnt:</b> Die Gruppe wird überhaupt nicht erwähnt.</p>	Der wichtigste Aspekt der Bewertung ist, dass die betreffenden Gruppen im Plan überhaupt als besonders schutzbedürftig im Sinne der UN-BRK erkannt und entsprechend im Plan aufgegriffen werden. Ideal ist dabei die Verankerung im Plan als Querschnittsaufgabe. Die bloße Nennung der Gruppe, ohne dass deren besondere Schutzbedürftigkeit erkannt und Maßnahmen dazu ergriffen werden, reicht nicht aus.

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>7. Mechanismen zur Normenprüfung (► Tabelle 7)</b>			
<p>Inwiefern ist eine Prüfung bestehender und/oder künftiger Rechtsvorschriften auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK vorgesehen?</p> <p>1. Ist das Element systematische „Normenprüfung“ enthalten?</p> <p>2. Sind konkrete Gesetzesänderungsvorhaben aufgenommen? Welche Materien betrifft das?</p> <p>3. Welchen Zuschnitt soll diese haben: systematisch oder in Bezug auf spezifische Materien (wenn ja, welche)?</p> <p>4. Inwiefern macht der Plan Unterschiede in Bezug auf bestehende / künftige Rechtsvorschriften?</p>	Angaben im Plan zur Überprüfung bestehender und/oder zukünftiger Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK.	<p><b>systematisch:</b> Der Plan sieht eine systematische Überprüfung der betreffenden Gesetze und Rechtsvorschriften (bereits bestehend oder zukünftig) auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK vor.</p> <p><b>Unterscheidung nicht ersichtlich (systematisch):</b> Der Plan sieht eine systematische Überprüfung von Gesetzen und Rechtsvorschriften auf deren Vereinbarkeit mit der UN-BRK vor. Es ist aber nicht ersichtlich, ob nur zukünftige Gesetze oder auch bereits bestehende überprüft werden.</p> <p><b>Prüfung einzelner Gesetze:</b> Der Plan sieht eine Überprüfung einzelner Gesetze und Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK vor.</p> <p><b>als Defizit benannt:</b> Der Plan enthält keinen Mechanismus zur Normenprüfung, thematisiert dieses Defizit allerdings und benennt die Normenprüfung als Ziel für die nächste Fortschreibungsperiode.</p> <p><b>keine Angaben:</b> Der Plan enthält keine Angaben zur Normenprüfung.</p>	<p>Grundlage der Bewertung ist die Präzision der Beschreibung im Plan und die Systematik des beschriebenen Mechanismus.</p> <p>1. Die Mechanismen zur Normenprüfung sollten so beschrieben sein, dass klar ersichtlich ist, welche Gesetze und Rechtsvorschriften geprüft werden und welche nicht, sowohl für bereits bestehende als auch für zukünftige Gesetze und Rechtsvorschriften.</p> <p>2. Der Mechanismus sollte im Idealfall systematisch auf alle bestehenden und zukünftigen Gesetze und Rechtsvorschriften angewandt werden.</p>

Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>8. Regelungen zur Umsetzungssteuerung (► Tabelle 8)</b>			
Welche Aussagen enthält der Plan dazu, wie seine Umsetzung gesteuert und überwacht werden soll?	Beschreibung des Mechanismus bzw. der zuständigen Stellen und Gremien zur Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.	<p><b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;</b> Im Plan enthaltene Beschreibung des Mechanismus bzw. der zuständigen Stellen und Gremien zur Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.</p> <p><b>keine / unzureichende Angaben:</b> Der Plan enthält keine oder nur unzureichende Informationen zur Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.</p>	Die Bewertung bezieht sich nur darauf, ob der Plan den Mechanismus zur Umsetzungssteuerung beschreibt oder nicht. Zwischen den beschriebenen Mechanismen wurde keine Wertung vollzogen.
Gibt der Plan Auskunft, ob und mit welcher Rolle zivilgesellschaftliche Organisationen in die Umsetzungssteuerung eingebunden sind?	Beschreibung von Mechanismen und Gremien zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung im Plan.	<p><b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;</b> Im Plan enthaltene Beschreibung des Mechanismus bzw. der zuständigen Stellen und Gremien zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.</p> <p><b>keine Angaben:</b> Der Plan enthält keine Informationen zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung des Aktionsplans.</p>	Die Bewertung bezieht sich nur darauf, ob der Plan den Mechanismus zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung beschreibt oder nicht. Zwischen den beschriebenen Mechanismen wurde keine Wertung vollzogen.
<b>9. Öffnungsklausel (► Tabelle 9)</b>			
Enthält der Plan einen Mechanismus, um neue Erkenntnisse bzw. Vorgaben wie etwa die Abschließenden Bemerkungen des UN-BRK-Fachausschusses zu inkorporieren? (Stichwort: Öffnungsklausel)	Auskünfte im Plan darüber, ob und wie neue Erkenntnisse und Entwicklungen vor einer eventuellen Fortschreibung im Aktionsplan berücksichtigt werden.	<p><b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;</b> Der Plan enthält eine Formulierung, die es ermöglicht, neue Erkenntnisse und Entwicklungen im laufenden Aktionsplan auch vor einer Fortschreibung zu berücksichtigen.</p> <p><b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;</b> Der Plan enthält eine allgemeine Formulierung zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse und Entwicklungen. Dabei wird aber entweder der genaue Mechanismus nicht ersichtlich, oder die Anpassung findet nur in größeren Zeitabständen statt.</p> <p><b>nicht ersichtlich:</b> Ein Mechanismus zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse und Entwicklungen ist nicht ersichtlich.</p>	Die Bewertung richtet sich nach dem Vorhandensein und der Präzision der Beschreibung eines Mechanismus zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse und Entwicklungen vor einer eventuellen Fortschreibung im Aktionsplan. Diese sollte so formuliert sein, dass der genaue Mechanismus, mit dem diese im Plan aufgenommen werden, ersichtlich wird.



Fragen	Kategorie (Was wurde untersucht?)	Ausprägungen und deren Bewertung	Grundlagen der Bewertung
<b>10. Evaluation und Fortschreibung (► Tabelle 10)</b>			
Inwiefern ist eine Evaluation bereits im Plan eingebaut? Was genau soll danach evaluiert werden?	Auskünfte im Plan darüber, ob und wie der Aktionsplan evaluiert werden soll.	<b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;:</b> Der Plan sieht eine Evaluation vor und beschreibt eindeutig, wann und wie diese durchgeführt wird.	Die Bewertung richtet sich nach dem Vorhandensein und der Präzision der Beschreibung des geplanten Evaluationsverfahrens. Sowohl externe wie interne Evaluationsmechanismen wurden mit grün bewertet, wenn diese ausreichend präzise beschrieben wurden. Im Idealfall wird sowohl eine interne als auch eine externe Evaluation vorgenommen.
		<b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;:</b> Der Plan sieht eine Evaluation grundsätzlich vor, es ist aber nicht klar ersichtlich, wann und wie diese durchgeführt wird.	
		<b>nicht ersichtlich:</b> Im Plan ist nicht ersichtlich, ob eine Evaluation durchgeführt wird.	
Inwiefern ist im Plan bereits seine Fortschreibung vorgesehen?	Auskünfte im Plan darüber, ob und wie der Aktionsplan fortgeschrieben werden soll.	<b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;:</b> Der Plan sieht eine Fortschreibung vor und beschreibt eindeutig, wann und wie diese durchgeführt wird.	Die Bewertung richtet sich nach dem Vorhandensein und der Präzision der Beschreibung der geplanten Fortschreibung. Im Idealfall wird genau beschrieben, wann und wie diese durchgeführt wird.
		<b>&gt;&gt; Text &lt;&lt;:</b> Der Plan sieht eine Fortschreibung grundsätzlich vor, es ist aber nicht klar ersichtlich, wann und wie diese durchgeführt wird.	
		<b>nicht ersichtlich:</b> Im Plan ist nicht ersichtlich, ob eine Fortschreibung durchgeführt wird.	

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)  
Twitter: @DIMR\_Berlin

Analyse | März 2020

ISBN 978-3-946499-59-6 (Print)

ISBN 978-3-946499-60-2 (PDF)

### ZITIERVORSCHLAG

Aichele, Valentin / Litschke, Peter /  
Striek, Judith / Vief, Niels (2020): Zukunfts-  
potenzial entfalten. Die Aktionspläne der  
Länder zur Umsetzung der UN-Behinderten-  
rechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für  
Menschenrechte

### LIZENZ

[https://creativecommons.org/licenses/  
by-nc-nd/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de)



### SATZ

FGS Kommunikation, Berlin

### TITELBILD

© Archiv Tourismusverband Fränkisches Seenland  
und seiner Partner/Hub

### DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100% Altpapier



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)